DAS EINGEMEINDUNGSRECHT IN PREUSSEN

INAUGURAL-DISSERTATION

ZUR ERLANGUNG DER DOKTORWÜRDE
EINER HOHEN RECHTS- UND
WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTLICHEN
FAKULTÄT (RECHTSWISSENSCHAFTLICHE
ABTEILUNG) DER WÜRTTEMBERGISCHEN
EBERHARD-KARLS-UNIVERSITÄT
ZU TÜBINGEN.

VORGELEGT VON
WULF-GÜNTER HINTZE
AUS HAMBURG.

1933

DAS EINGEMEINDUNGSRECHT IN PREUSSEN

INAUGURAL-DISSERTATION

ZUR ERLANGUNG DER DOKTORWÜRDE
EINER HOHEN RECHTS- UND
WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTLICHEN
FAKULTÄT (RECHTSWISSENSCHAFTLICHE
ABTEILUNG) DER WÜRTTEMBERGISCHEN
EBERHARD-KARLS-UNIVERSITÄT
ZU TÜBINGEN.

VORGELEGT VON
WULF-GÜNTER HINTZE
AUS HAMBURG.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Referent: Herr Professor Dr. Sartorius.
Tag der mündlichen Prüfung: 25. März 1933.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548026_0024

Meinen Eltern
in Dankbarkeit.

Inhaltsverzeichnis.

§ 1. Einleitung. Der Begriff der Eingemeindung . . 1
§ 2. Geschichte und Ursachen der Eingemeindung Rechtsquellen. 4
§ 3. Die Eingemeindung als kommunalpolitisches Problem 10
§ 4. Die Arten der Eingemeindung. Die gesetzlichen Vorschriften 14
§ 5. Die Rechtsnatur der Eingemeindung. 23
§ 6. Die Verfassungsmäßigkeit des § 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 1927. 35
§ 7. Die Eingemeindungsverträge. 49
§ 8. Die Rechtswirkungen der Eingemeindung auf öffentlich-rechtlichem Gebiet. 59
§ 9. Rechtswirkungen der Eingemeindung auf privatrechtlichem Gebiet. 79
§ 10. Die Auseinandersetzung. 82
§ 11. Bekanntmachung der Eingemeindung und Wirksamwerden derselben. 86

§ 1. Einleitung. Der Begriff der Eingemeindung.

I. In den Jahren nach dem Weltkrieg und nach der Revolution des Jahres 1918 war das Wort „Eingemeindung" in vieler Leute Munde, Zeitungen schrieben darüber, Tagungen und Versammlungen nahmen Entschließungen für oder gegen die Eingemeindung an und die Landesparlamente hatten sich wiederholt mit Eingemeindungsfragen zu beschäftigen. Im Augenblick sind diese Fragen allerdings etwas in den Hintergrund getreten, andere Probleme finden jetzt stärkeres Interesse und die Flut der Eingemeindungen, die wir besonders in den Jahren 1924 bis 1928 erlebt haben, ist zurückgegangen.

Mit der Eingemeindung hängen mancherlei Fragen juristischer Natur zusammen; an ihnen hat die Rechtswissenschaft nicht vorüber gehen können. Sie hat der Eingemeindung in den früheren Jahren verhältnismäßig wenig Beachtung geschenkt. Aber je größer die Bedeutung dieser Fragen für die Praxis wurde, desto mehr hat sich auch die Theorie mit ihnen beschäftigt und sich bemüht, die vielfachen Streitpunkte, die es gerade hier gibt, aufzuklären. So ist es verständlich, daß in den letzten Jahren mancherlei Literatur entstanden ist; sie behandelt allerdings meistens nur Einzelfragen und betrachtet nur selten alle Fragen im Zusammenhang. Restlos aufgeklärt sind alle Streitpunkte auch heute noch nicht. Nachdem in der Praxis der Eingemeindungen ein gewisser Stillstand zu beobachten ist, scheint es eine lohnende Aufgabe zu sein, das vorhandene Material zusammenzustellen, danach nachzuweisen, wie heute Wissenschaft und Rechtsprechung die mannigfachen Streitfragen behandeln und auch den eigenen Standpunkt zu ihnen darzulegen.

Wenn der folgenden Arbeit das preußische Recht zu Grunde gelegt ist, so ist das aus zweierlei Gründen gerechtfertigt: einmal kommt dem preußischen Eingemeindungsrecht die erheblichste praktische Bedeutung zu, weil es für das größte Land innerhalb des Deutschen Reiches Geltung hat; sodann findet man in den übrigen deutschen Partikularrechten vielfach Bestimmungen, die mit den preußischen in wesentlichen Punkten übereinstimmen, sofern sie ihnen nicht gar nachgebildet sind.

II. Will man sich mit dem Recht der Eingemeindung beschäftigen, so muß man vor allen Dingen wissen, was eigentlich begrifflich und tatsächlich Eingemeindung heißt. Das Wort „Eingemeindung" hängt irgendwie mit Gemeinde zusammen; es deutet hin auf einen Vorgang, etwas Werdendes, im Gegensatz zu einem Zustand, etwas abgeschlossen Vorhandenem. Der Begriff sagt ferner, das etwas in eine Gemeinde hineinkommt, in sie aufgenommen wird, so daß sie dadurch eine Vergrößerung erfährt; dieses Etwas ist eine andere Gemeinde, die mit der Gemeinde verbunden wird. Will man den Ausdruck „Eingemeindung" ohne Rücksicht auf die rechtliche Seite des Vorganges umschreiben, so kann man etwa sagen: Die Eingemeindung ist die Verbindung mehrerer bisher getrennter Kommunalbezirke oder von Teilen solcher Bezirke zu einer einzigen Gemeinde. Das Wort „Eingemeindung" ist, wie Stier-Somlo berichtet [1]), geschaffen worden von der Kölnischen Zeitung am 31. Dezember 1886. Es schwebten damals Verhandlungen wegen einer Vereinigung der Stadt Deutz und einiger Vororte mit Köln; die Kölnische Zeitung berichtete über eine Zuschrift des Preußischen Innenministeriums in dieser Angelegenheit und gebrauchte hierbei statt des bis dahin üblichen Wortes „Inkommunalisation" den Ausdruck „Eingemeindung". Der Gesetzgeber bedient sich dieses Begriffes zum ersten Mal in § 2, Abs. 1 der östl. LGO., und zwar zur Bezeichnung der Einbeziehung kommunalfreier Grundstücke in Stadtgemeinden. Daß aber unter „Eingemeindung" auch vom Gesetzgeber die anderen Fälle kommunaler Gebietserweiterung verstanden werden, ergibt sich aus dem Gesetz vom 25. 2. 1920, das von Eingemeindungs-Gesetzen und -Verträgen spricht, sowie aus § 1, Abs. 4 u. 5 des Gesetzes vom 27. 12. 1927, in denen ebenfalls — ohne Beziehung nur auf kommunalfreie Grundstücke — von Eingemeindungs-Verträgen und -Verhandlungen die Rede ist.

Allgemein durchgesetzt hat sich die Bezeichnung „Eingemeindung" heute noch nicht. Helfritz [2]) benutzt statt dessen den Begriff „Umgemeindung": er weist mit Recht darauf hin, daß dieser Ausdruck den Hergang des Wechsels der kommunalen Zugehörigkeit besser zum Ausdruck bringt. In dem Wort „Umgemeindung" liegt, daß etwas aus einer Gemeinde heraus und in eine andere Gemeinde hinein kommt. Demgegenüber läßt sich aus dem Wort „Ein-

---

[1]) Handbuch S. 181, Note 43.
[2]) Grundriß, S. 25.

gemeindung" nur entnehmen, daß ein Gebiet, welches bisher noch keiner Gemeinde angehörte, nun einer Gemeinde zugeschlagen wird. Folgerichtig verwendet Helfritz den Ausdruck „Eingemeindung" nur zur Bezeichnung der Verbindung eines bisher kommunalfreien Grundstückes mit einer Gemeinde. In früherer Zeit waren neben dem schon erwähnten Wort „Inkommunalisation" Ausdrücke wie „Inkorporation", „Einbezirkung", „Umbezirkung" gebräuchlich; auch die Bezeichnungen „Vereinigung" und „Einverleibung" wurden hier und da gewählt. Die neuere preußische Verwaltungspraxis unterscheidet zwischen „Eingliederung" und „Zusammenschluß"; den ersten Begriff wendet sie an, wenn eine Gemeinde unter Aufrechterhaltung ihrer Rechtspersönlichkeit Rechtsnachfolgerin der mit ihr vereinigten Gebietsteile wird. Von „Zusammenschluß" wird dann gesprochen, wenn mehrere Gemeinden zu einer neuen Gemeinde mit neuer Rechtspersönlichkeit bei gleichzeitigem Untergang der Rechtspersönlichkeit der bisherigen Gemeinden verbunden werden. Der Begriff der „Vereinigung" empfiehlt sich, wie Stier-Somlo ausgeführt hat [3]), deshalb nicht, weil er nicht eindeutig klarstellt, um was es sich handelt: unter „Vereinigung von Gemeinden" könnte man auch die Fälle der Verbindung mehrerer Kommunen zu gewerblichen Unternehmen unter kommunaler Regie in privatrechtlichen Gesellschaftsformen verstehen. Zwar wäre es möglich, die privatrechtliche von der öffentlich rechtlichen Vereinigung zu trennen und die letztgenannten Vorgänge unter dem Begriff der privatrechtlichen Vereinigung zusammenzufassen; die Eingemeindung würde dann als öffentlich rechtliche Vereinigung zu bezeichnen sein. Hierunter würde man aber außerdem auch den Zweckverband verstehen können; die Begriffe „Eingemeindung" und „Zweckverband" lassen sich aber deswegen unter keinen gemeinsamen Oberbegriff bringen, weil der „Zweckverband" etwas Dauerndes ist, das nach erfolgtem Zusammenschluß als ein Gebilde mit bestimmtem rechtlichen Charakter bestehen bleibt, während die „Eingemeindung" ein Vorgang, etwas Vorübergehendes ist, das zu einem „Eingemeindetsein" führt.

Die anderen genannten Ausdrücke, sowohl die Fremdworte wie die Verdeutschungsversuche, bringen sämtlich nur das Tatsächliche des Vorganges zum Ausdruck, lassen aber nicht erkennen, worum es sich dabei rechtlich handelt. Von „Einverleibung" und „Einbezirkung" kann man

[3]) Handbuch, S. 178 ff.

auch dort nicht sprechen, wo zwei ganze Gemeinden sich zu einer neuen zusammenschließen, oder wo eine neue Gemeinde aus abgetrennten Teilen mehrerer bisher selbständiger Kommunen gebildet wird. Sie beide würden vielmehr nur da das Richtige treffen, wo eine Gemeinde oder Teile einer solchen in einen anderen Gemeindebezirk, der als solcher bestehen bleibt, aufgenommen werden. Dagegen deuten „Eingemeindung" und noch besser „Umgemeindung" darauf hin, daß es sich um eine Veränderung des Gemeindegebietes handelt, und zwar in der Form, daß einerseits eine Vergrößerung des einen Gemeindebezirks, andererseits die Verkleinerung eines anderen stattfindet. Da das Wort „Eingemeindung" gebräuchlicher ist als „Umgemeindung", soll es auch hier beibehalten werden.

§ 2. Geschichte und Ursachen der Eingemeindung. Rechtsquellen.

I. Eine größere Rolle spielen Eingemeindung und Eingemeindungsrecht erst seit dem Ende des 19. Jahrhunderts. Allerdings zeigt die Geschichte, daß auch in früheren Zeiten vereinzelt einmal Verbindungen mehrerer Städte zu einer einzigen vorgekommen sind, die in ihrem Enderfolg der heutigen Eingemeindung gleichkommen. Sie sind alle im Wege gütlicher Vereinbarung ohne erhebliche Schwierigkeiten zustande gekommen. Der erste Fall dieser Art, der auf die Gegenwart überliefert ist, ist der folgende von Köbke [1]) mitgeteilte: Durch Vertrag vom 13. März 1307 wurden die Städte Berlin und Cölln miteinander vereinigt zu einer Stadt, „in der fortan die Befestigung und Verteidigung beider Städte, die Aufbringung der Steuern und die Gerichtspflege von dem Rat gemeinschaftlich besorgt wurden". Um den Zusammenschluß ganz besonders eng zu gestalten, wurde vereinbart, daß die Bürger von Berlin die Ratmannen für Cölln und die Cöllner Bürger die Ratmannen für Berlin wählen sollten. Eine Mitwirkung des Staates hat hierbei in keiner Weise stattgefunden. Im Jahre 1790 wurden dann die Orte Friedrichswerder, Dorotheenstadt, Friedrichstadt und Georgenstadt mit Berlin vereinigt. Landsberg [2]) berichtet ferner, daß sich die Stadt Eisleben im 13. bis 15. Jahrhundert verschiedentlich durch Gebietserweiterung vergrößert habe. Sind dies nur ganz vereinzelte Fälle, so werden die Eingemeindungen häufiger erst in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts. Z. B. teilt

[1]) S. 24.
[2]) S. 11.

A. Frank [3]) mit, daß in den Jahren 1887—1897 im Wege der Gesetzgebung 4 Eingemeindungen zustandegekommen sind; in den folgenden 10 Jahren sind es bereits 25 [4]). Bis in die Gegenwart und jüngste Vergangenheit hinein hat die Zahl der Veränderungen kommunaler Gebiete ständig zugenommen. So enthält die Preußische Gesetzsammlung in den Jahren 1925—1930 nicht weniger als 25 Gesetze, die sich mit der Neuregelung kommunaler Gliederung befassen und zum großen Teil ganz einschneidende Veränderungen gebracht haben; ungerechnet sind dabei die Eingemeindungen, bei welchen Städte nicht beteiligt sind. Schaumann [5]) bringt eine Statistik der gesamten Veränderungen kommunaler Grenzen, die in Preußen in den Jahren 1920 und 1921 stattgefunden haben; sie zeigt die stattliche Anzahl von 709 Eingemeindungen. Diese stets größer werdenden, im Augenblick allerdings wieder zurückgegangenen Zahlen von kommunalen Gebietsveränderungen finden ihre Erklärung darin, daß die Menschen sich immer mehr in den Städten zusammendrängen, die die Mittelpunkte des Verkehrs, Handels und Gewerbes sind, und daß die Städte dadurch gezwungen sind, ihre Grenzen zu erweitern. Einen lehrreichen und interessanten Einblick in die „Verstadtlichung" der Bevölkerung gewinnt man aus den Mitteilungen des Statistischen Reichsamts, die nach der Volkszählung des Jahres 1925 gemacht sind [6]). Während im Jahre 1871 noch 63,9 % der Bevölkerung Deutschlands auf dem Lande lebte, und nur 36,1 % in Städten über 2000 Einwohnern, ist das Verhältnis im Jahre 1925 fast gerade umgekehrt: 35,6 % auf dem Lande stehen 64,4 % in den Städten gegenüber. Besonders starken Einfluß auf diese Entwicklung hat die Zunahme der Großstädte mit mehr als 100 000 Einwohnern gehabt. Im Jahre 1871 hatten wir in Deutschland nur 8 Großstädte dieser Art, 1890 waren es schon 26 und im Jahre 1925 gibt es deren 45. In ihnen wohnen etwa 16,6 Millionen Menschen, mithin mehr als 25 % der Gesamtbevölkerung, wenn man diese mit ca. 62 Millionen einsetzt. Nach der Statistik der Reichsversicherungsanstalt lebten im 3. Vierteljahr 1931 sogar 19 590 000 Menschen in den Großstädten; diese Zahl ist allerdings im 3. Vierteljahr 1932 um 30 000 zurückgegangen [7]).

---

[3]) S. 1. [4]) a. a. O. [5]) S. 12.

[6]) s. darüber Schoppen i. Z. f. Kom.Wirtschaft 1925, S. 1118.

[7]) vergl. Artikel: Die Flucht aus der Großstadt im „Hamburgischen Correspondenten" v. 17. 11. 1932.

II. Diese ungeheuren Massen von Menschen verlangen Platz. Der aber kann nur geschaffen werden durch Ausdehnung des Stadtgebietes, nachdem der zur Verfügung stehende Raum durch Wohnungsbauten oder Industrieanlagen ausgenutzt ist. Hierauf beruht es, daß die Städte ihre Grenzen durch Aufnahme der umliegenden Landgebiete erweitern müssen; die unausbleibliche Folge hiervon ist, daß besonders in den dichtbevölkerten Gegenden des Deutschen Reiches, also vornehmlich in seinem westlichen Teil, die Städte förmlich zusammenwachsen und die Grenzen nur noch als ein lästiges Hindernis empfunden werden, das einer gesunden Weiterentwicklung im Wege steht. Die Interessen der solcherart miteinander verwachsenen Gebiete berühren sich in vielen Punkten und können nutzbringend nur gemeinsam wahrgenommen werden. Einen weiteren Grund für die andauernde Zunahme der Zahl von kommunalen Gebietsveränderungen bildet das ganz natürliche Bestreben der Kommunen, das Gebiet, auf das sie ihren Einfluß und ihre Macht erstrecken können, nach Möglichkeit zu erweitern. Es steht in dieser Beziehung mit ihnen nicht anders, wie mit allen anderen Wesen, sie haben das Bestreben, sich einen recht umfangreichen Geltungsbereich zu verschaffen. Daneben sind es vor allen Dingen wirtschaftliche und finanzielle Gesichtspunkte, die sowohl auf Seiten der Gemeinden, die sich ausdehnen wollen, wie auch auf Seiten derjenigen Kommunen, die eine Aufnahme in einen anderen Gemeindebezirk wünschen, maßgebend sind. Die Tatsache, daß im vergangenen Jahrhundert und, im Vergleich mit der jüngsten Vergangenheit wenigstens, auch von Anfang des 20. Jahrhunderts bis kurz nach Beendigung des Weltkrieges Veränderungen im Bestande der kommunalen Gebiete nur verhältnismäßig selten vorgekommen sind, beweist deutlich, daß damals ein Bedürfnis, mehrere Gemeinden zu einer zusammenzuschließen, nicht oft bestanden hat. Dazu kommt, daß die Kriegszeit, wie auf vielen Gebieten, so auch auf kommunalpolitischem, einen Stillstand erzwungen und dazu geführt hatte, daß viele Aufgaben, die bei normaler Entwicklung ihre Erledigung gefunden hätten, unerledigt liegen geblieben waren. Das wurde nach dem Ende des Weltkrieges grundlegend anders: vieles mußte nachgeholt werden, viele Aufgaben tauchten auch nach der Staatsumwälzung erst auf. Industrie und Technik blühten in den ersten Jahren nach dem Abschluß des Friedens in einem Umfang auf, den man nicht erwartet hatte. Damit verbunden, setzte der unheilvolle Zustrom der Bevölkerung vom flachen Lande in die Städte

ein; in ihnen stieg die Einwohnerzahl in kurzer Zeit in ungeahntem Maße. Demgegenüber begann, nachdem sich die Blüte der Industrie und des Handels vielfach nur als Scheinblüte erwiesen hatte, das wirtschaftliche Elend und die finanzielle Not und als deren unvermeidliche Folge die gesteigerte Anspannung der Leistungsfähigkeit der Kommunen. Hier mußte ein Ausgleich geschaffen werden; ihn versprach in manchen Fällen die Eingemeindung. Daher waren dann oft wirtschaftliche Gründe für die Kommunen der Anlaß, den Anschluß an andere Gemeinden zu suchen. Die wirtschaftliche Notlage, von der in außerordentlich starkem Maße gerade die Gemeinden betroffen wurden, wie ihre sich immer wiederholenden Notschreie beweisen, drängt sie geradezu dahin, eine Verbindung mit einer anderen Kommune, die vielleicht leistungsfähiger ist, zu erstreben. Und nicht nur die soziale Fürsorge für die verarmte Bevölkerung, sondern auch andere Umstände, wie die Entwicklung des modernen Verkehrs, hygienische und sanitäre Anlagen, Wohnungsbau, sportliche Einrichtungen u. a. m. stellen an die Finanzen der Gemeinden weit größere Anforderungen, als sie es vor dem Weltkrieg getan haben. Eine einzelne Gemeinde ist vielfach schlechterdings nicht in der Lage, mit den beschränkten Mitteln, die ihr zur Verfügung stehen, diesen erhöhten Anforderungen gerecht zu werden. Dagegen läßt sich die Möglichkeit zuweilen dadurch schaffen, daß mehrere Kommunen zu einer verschmolzen werden und mit gemeinsamen Mitteln die notwendigen Ausgaben bestreiten. Denn die Zusammenlegung mehrerer Gemeindebezirke zu einem einzigen hat in der Regel eine Vereinfachung und damit Verbilligung des Verwaltungsapparates zur Folge. Das ist ein Gesichtspunkt, der besonders in der heutigen Zeit entscheidend ins Gewicht fällt. Die hierdurch gemachten Ersparnisse können für Ausgaben auf anderen Gebieten nutzbringender verwendet werden.

III. Mit dieser ständig ansteigenden Bedeutung der Eingemeindungen hat die Gesetzgebung niemals Schritt gehalten; sie ist auch jetzt noch lange nicht soweit, daß eine vollständige Regelung des Eingemeindungsrechtes vorhanden ist. Im Preußischen Allgemeinen Landrecht und auch in der Städteordnung vom 19. 11. 1808 suchen wir Bestimmungen über das Eingemeindungsrecht vergeblich. Das ALR. enthielt in § 88 II,8 lediglich die eine Bestimmung, daß sich das Stadtrecht auch auf die Vororte erstrecken sollte, wenn sie auch wirtschaftlich zur Stadt gehörten. Über die Möglichkeit einer Verschmelzung beider

ist noch nichts gesagt. Ebenso schrieb die Städteordnung vom Jahre 1808 nur vor, daß sich das Stadtrecht, wie überhaupt der Umfang der Stadt, auf die Vororte erstrecke. Nach der revidierten Städteordnung vom 17. 3. 1831 [8]) gehörten zum Stadtbezirk sämtliche Einwohner und Grundstücke innerhalb der Stadt, der Vorstädte und der städtischen Feldmark. In ihrem § 6 war vorgesehen, daß durch staatliche Anordnung solche Grundstücke, die bisher nicht zum Stadtbezirk gehört hatten, aber von ihm umschlossen waren, oder mit ihm in Verbindung standen, nach Anhörung der Beteiligten ihm zugeschlagen werden konnten. Außerdem konnten die Beteiligten die Vereinigung selbst beschließen; sie bedurfte dann der Genehmigung der Regierung. Bemerkenswert ist hierbei, daß bei der ersten Regelung, die das Eingemeindungsrecht überhaupt gefunden hat, die Möglichkeit einer Eingemeindung gegen den Willen der Beteiligten vorgesehen ist. Eine nähere Regelung erfolgte erst durch die Gemeindeordnung vom 11. 3. 1850 und durch die Neufassung derselben vom 30. 5. 1853. Dieses letztgenannte Gesetz, die sogen. Städteordnung für die 6 östlichen Provinzen der preußischen Monarchie, bildete nach einer Abänderung, die sie durch die Landgemeindeordnung vom 3. 7. 1891 erfuhr, die Grundlage des Eingemeindungsrechtes bis zum Jahre 1927. Nebenher galten für die anderen preußischen Provinzen noch eine Reihe weiterer Städte- und Landgemeindeordnungen, deren Bestimmungen denen der östlichen Städte- und Landgemeindeordnung genau oder doch in den wesentlichen Punkten entsprechen; als Beispiele seien genannt: die Städteordnung für die Rheinprovinz, die Rheinische Gemeindeordnung, Städteordnung und Landgemeindeordnung für die Provinz Westfalen, Gesetz betr. die Verfassung und Verwaltung der Städte und Flecken in der Provinz Schleswig-Holstein und die Revidierte Städteordnung für die Provinz Hannover.

Diese Bestimmungen, die sich auf das Allernotwendigste beschränken, genügten naturgemäß den praktischen Anforderungen nicht mehr. Eine Neufassung des Preußischen Gemeinde-Verfasungsrechtes ist seit langem unvermeidlich [9]). Die Arbeiten zur Schaffung neuer Gemeinde-Verfassungs-Gesetze führten zu Entwürfen einer Landgemeinde-, Städte-, Kreis- und Provinzialordnung, die im Juli 1922 dem Preußischen Staatsrat vorgelegt und von

[8]) Ges.S. S. 10.
[9]) Zum Folgenden vergl. Nußbaum, S. 2 ff.

diesem im Dezember desselben Jahres dem Preußischen Landtag eingereicht wurde. Die Beratungen im Landtagsausschuß zeitigten im September 1924 den Entwurf einer Gemeindeordnung, der die Bestimmungen der Städte- und Landgemeindeordnung in sich vereinigte. Dabei blieb es zunächst infolge der Auflösung des Landtages. Im neugewählten Landtag brachte die Zentrumsfraktion die Entwürfe der Städte- und Landgemeindeordnung als Uranträge wieder ein. Das Ergebnis der weiteren Verhandlungen war das Gesetz vom 27. Dezember 1927 über die Regelung verschiedener Punkte des Gemeinde-Verfassungs-Rechtes [10]). Durch dieses Gesetz wurde wenigstens diejenigen Angelegenheiten, welche am dringendsten neu geregelt werden mußten, erledigt; u. a. hat in ihm auch das Eingemeindungsrecht eine Neugestaltung erfahren, die sich allerdings im wesentlichen auf formelle Vorschriften beschränkt.

Reichsrechtliche Bestimmungen auf dem Gebiete des Eingemeindungsrechts gibt es nicht. Sie sind auch nach der geltenden Reichsverfassung nicht möglich, weil das Reich, wie aus den Art. 6—11 der RV. zu entnehmen ist, nicht das Recht hat, Vorschriften auf kommunalrechtlichem Gebiet zu erlassen. Dies ist vielmehr Aufgabe der Länder. Trotzdem besteht in Kreisen der Kommunalverwaltung, insbesondere des Deutschen Städtetages, der Gedanke, eine Reichs-Städteordnung und eine Reichs-Gemeindeordnung zu schaffen. Gegen diese Absicht wird vor allem vom Deutschen Landgemeindetag in einer Entschließung vom 17. 11. 1928 Front gemacht [11]); es wird betont, daß eine reichsgesetzliche Regelung des Gemeinde-Verfassungs-Rechts zu schematisch sein müsse und die besonderen Verhältnisse in den einzelnen Ländern nicht genügend berücksichtigen könne. Der Plan des Deutschen Städtetages geht aber auch nur dahin, ein Rahmengesetz zu schaffen, in welchem Grundlinien für die Gesetzgebung der Länder niedergelegt werden.

Die folgende Betrachtung wird sich in der Hauptsache mit dem Gesetz vom 27. Dezember 1927 befassen müssen; außerdem kommen noch die alten Städte- und Landgemeindeordnungen in Betracht, da einzelne Bestimmungen aus ihnen auch jetzt noch in Kraft sind. Endlich sind zu berücksichtigen namentlich das Gesetz betr. steuerrecht-

---

[10]) Ges.S. 1927, S. 211 ff.
[11]) R. u. Pr. Verw.Bl. Bd. 49, S. 1032.

liche Vorrechte in eingemeindeten Ortsteilen vom 25. Februar 1920 [12]) und § 50 des Einführungsgesetzes zum Gesetz über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes vom 29. 7. 1929 [13]).

§ 3. Die Eingemeindung als kommunalpolitisches Problem.

Die Frage, ob die Bemühungen der Kommunen in der Gegenwart, ihre Grenzen durch Eingemeindungen zu verändern, unterstützt werden müssen oder nicht, hat in zahlreichen Erörterungen eine verschiedene Beantwortung erfahren. Diejenigen Schriftsteller, die diese Frage vom Standpunkt der Stadtgemeinde, insbesondere der Großstadt, behandeln, kommen fast ausschließlich zu dem Schluß, man müsse die Eingemeindungen fördern; sie seien häufig das einzige Mittel für die Landgemeinden oder kleineren Städte im Umkreis eines größeren Kommunalwesens, sich vor der völligen Bedeutungslosigkeit und dem sicheren Untergang zu bewahren. Man weist dabei hin auf die großen Vorteile wirtschaftlicher und kultureller Art, die für die kleinen Gemeinden damit verbunden seien.

Dieser Auffassung stehen gegenüber die Stimmen, die vor allen Dingen aus den Kreisen der Landgemeinden kommen; sie bekämpfen scharf die „Eingemeindungssucht" der Städte und die dadurch geförderte Entwicklung der Großstädte. Auf dieser Seite werden die Großstädte geradezu als eine Gefahr angesehen, weil sie der Bevölkerung das Heimatbewußtsein, das Gefühl der Verbundenheit mit dem Boden, auf welchem sie lebt, gänzlich raubten. Hervorgehoben wird ferner, daß die Landgemeinden notwendig seien für die Erhaltung und das Fortbestehen der Städte; das zeige sich in erster Linie in ernährungswirtschaftlicher Beziehung, denn den Landgemeinden falle die Aufgabe zu, die Versorgung der Städte mit Lebensmitteln sicherzustellen. In der Regel sind es deshalb die Städte, welche mit Eingemeindungswünschen hervortreten, die darauf hinzielen, die ländlichen Gemeinden in der unmittelbaren und weiteren Umgebung ihres Gebietes mit sich zu vereinigen. In gewisser Weise verständlich wird dies Bestreben, wenn man bedenkt, daß diese kleinen Kommunen am Rande einer Stadt zwar an den Vorteilen der städtischen Einrichtungen teilnehmen — erinnert sei etwa an Verkehrs-

[12]) Ges.S. 1920, S. 61.
[13]) Ges.S. 1929, S. 137.

betriebe, Theater u. ä. —, zu den Lasten, die diese Anstalten verursachen, aber nicht beitragen, sondern ihre oft sehr kostspielige Erhaltung den Einwohnern der Stadt überlassen. Darin liegt in der Tat eine unbillige Härte und erhebliche Belastung für die Stadtbewohner, auf deren Beseitigung sie natürlicherweise bedacht sind. Verhältnismäßig selten aber tritt in den kleinen Kommunen der Wunsch zutage, mit dem Stadtbezirk vereinigt zu werden. Durchweg sind sie, jedenfalls soweit sie noch ländlichen Charakter tragen und Landwirtschaft treibende Bevölkerung in sich beherbergen, leistungsfähiger, weil sie sich aus eigener Kraft erhalten können und weil andrerseits die Anforderungen, die in verkehrstechnischer, hygienischer und anderen Beziehungen an sie gestellt werden, nicht so groß sind, wie in einer städtischen Gemeinde. Nur wenn es sich um eine ausgesprochene arme Gemeinde handelt — etwa mit Arbeiterbevölkerung, die in der benachbarten Stadt ihr Brot findet —, bemüht sie sich darum, in die Stadt aufgenommen zu werden, weil sie erkannt hat, daß sie aus eigenen Mitteln zur Erfüllung ihrer kommunalen Aufgaben nicht in der Lage ist.

Versucht man, das Eingemeindungsproblem vom neutralen Standpunkt aus zu beurteilen, so ist zunächst festzustellen, daß es unmöglich ist, eine allgemein gültige Antwort auf die Frage zu geben, ob das Streben der Kommunen, andere Gemeinden ihrem Gebiet einzuverleiben oder in eine andere Gemeinde aufgenommen zu werden, unterstützt werden müsse. Denn sicherlich gibt es keinen Eingemeindungsfall, der einem anderen vollkommen gleicht; vielmehr sind die örtlichen finanziellen, kulturellen und sonstigen Gesichtspunkte, die eine Rolle spielen, in jedem Fall so verschieden, daß eine einheitliche Beurteilung, ob eine Eingemeindung am Platze sei oder nicht, ausgeschlossen ist. Es kann nicht genügend davor gewarnt werden, Gebietsveränderungen etwa schematisch nach einem im voraus für größere Gebiete bestimmten Plan vorzunehmen und sich dabei nur von dem Gesichtspunkt leiten zu lassen, aus verwaltungstechnischen oder finanzpolitischen Gründen (Einsparmaßnahmen usw.) müßten Gemeinden nach Möglichkeit zusammengelegt werden. Man muß sich auch davor hüten, eine Gemeinde einer anderen nur deshalb angliedern zu wollen, weil sie ihr räumlich benachbart ist. Solche Gemeinden, deren Einwohner sich nicht in allen oder doch in den meisten Beziehungen als zueinandergehörig fühlen, weil sie gemeinsame Interessen haben,

auch ohne daß sie politisch eine einheitliche Gemeinde bilden, lassen sich auch nicht durch Eingemeindung mit Gewalt zu einer Gemeinde machen. Hier werden die Nachteile, die sich aus der Verbindung ergeben, immer die Vorteile überwiegen und daher einer gedeihlichen Weiterentwicklung hindernd im Wege stehen.

Es bedarf also in jedem einzelnen Falle einer eingehenden und gewissenhaften Prüfung aller Gründe, die für und gegen die Grenzveränderung sprechen, und nur wenn sich ergibt, daß die Einverleibung im wohlverstandenen Interesse sämtlicher beteiligten Gemeinden liegt, darf zu einer solchen geschritten werden. Machtpolitische und Prestigegründe dürfen bei einer Änderung kommunaler Gebiete niemals den Ausschlag geben. Das ist vielleicht in der Vergangenheit nicht immer genügend beachtet worden. Die Städte vermögen der Bevölkerung kleiner, insbesondere ländlicher Gemeinden sehr viel Annehmlichkeiten und Reize zu bieten und haben dadurch die Stimmung der Landbevölkerung in eingemeindungsfreundlichem Sinne beeinflußt, ohne daß rein sachliche Gesichtspunkte ausreichend berücksichtigt sind.

Eng hiermit zusammen hängt das Problem „Großstadt", d. h. die Frage, ob das Anwachsen der Großstädte, das besonders in den Jahren nach dem Kriege zu beobachten war, eine wünschenswerte Erscheinung sei oder nicht. Betrachtet man die in der erwähnten Zeit vorgekommenen Eingemeindungen, so zeigt sich, daß vor allen anderen die Großstädte mit mehr als 100 000 Einwohnern das Ziel gehabt haben, ihr Gebiet und damit auch ihre Einwohnerzahl zu vergrößern; so sind z. B. innerhalb Preußens die bedeutsamsten Grenzveränderungen im rheinisch-westfälischen Industriegebiet eingetreten, wo ohnehin schon die Großstädte dicht beieinander lagen. Zwar haben sich die ländlichen Gemeinden in diesem Gebiet sehr heftig, aber ohne Erfolg dagegen gewehrt, wobei sie den Vertretern der Großstädte vorwarfen, sie betrieben Eingemeindungen aus eigennützigen Gründen; Haupttriebfeder sei für sie die Macht- und Prestigepolitik. Diese Behauptung dürfte zum mindesten in dieser sehr krassen Form nicht richtig sein; immerhin kann man die Gefahren mannigfacher Art, die die „Vergroßstadtlichung" der Bevölkerung in sich birgt, nicht verkennen. Am meisten hervor treten unter ihnen gerade in der heutigen Zeit die Gefahren, die auf sozialem Gebiet liegen. Man braucht nur an die Arbeitslosigkeit zu denken, die sich in den Städten viel schlimmer aus-

wirkt, als auf dem Lande. Aber z. B. können sich auch Krankheiten und Seuchen in der Großstadt, wo die Menschen eng zusammengepfercht wohnen, viel schneller ausbreiten, als in den ländlichen weniger dicht bewohnten Gebieten. Überhaupt ist es ja eine bekannte Tatsache, daß das Elend und die Not in den Großstädten weit größer ist als in den Landgemeinden.

Auf der anderen Seite hat eine Stadt allerdings viel mehr und viel wirksamere Mittel zur Verfügung, gegen die genannten Übelstände anzugehen und sie womöglich zu beseitigen. Aber es fragt sich doch sehr, ob es nicht besser ist, die Gefahren gar nicht erst zu schaffen, als ihnen, wenn auch ungewollt, Entstehungs- und Ausdehnungsmöglichkeit zu geben, sie dann aber mehr oder minder wirksam zu bekämpfen. Es ist gewiß, daß hierdurch viele Mittel aufgebraucht werden, die besser zu positiverer Arbeit verwendet würden. Trotz allem muß zugegeben werden, daß die Stadt gegenüber der Landgemeinde Vorteile auf mancherlei Gebiet aufzuweisen hat; so ist es sicher richtig, daß die Kosten der Verwaltung eines großen Gemeinwesens verhältnismäßig geringer sind als die eines kleinen. Auch die Pflege kultureller Güter, Wissenschaft, Kunst und Musik kann in der Stadt besser gedeihen als auf dem flachen Lande. Es würde zu weit führen, in diesem Zusammenhang alle diese Fragen näher zu erörtern, aber es zeigt sich jedenfalls schon bei einer flüchtigen Betrachtung, daß die Frage: Für oder gegen Eingemeindung? nicht allgemein in dem einen oder anderen Sinne entschieden werden kann, sondern daß die Eingemeindung sich einmal als vorteilhaft und entwicklungsfördernd erweisen kann, während sie ein anderes Mal besser unterbleiben würde.

§ 4. Die Arten der Eingemeindung. Die gesetzlichen Bestimmungen des Eingemeindungsrechts.

I. Nach preußischem Recht sind folgende Arten der kommunalen Gebietsveränderungen möglich, die unter dem Begriff der Eingemeindung zusammengefaßt werden:

1. Die Einbeziehung kommunalfreier Grundstücke.

Wie schon der Name andeutet, sind unter kommunalfreien Grundstücken solche zu verstehen, welche zu keiner Gemeinde und zu keinem Gutsbezirk gehören; solche

Grundstücke gibt es auch heute noch. Ihre Entstehung wird auf zwei Wurzeln zurückgeführt [1]).

a) Bei der Kolonisation der östlichen Gebiete Preußens wurde der größte Teil des Grund und Bodens an Ritter gegen die Verpflichtung zum Kriegsdienst als Lehen gegeben; ein anderer Teil wurde mit Bauern besiedelt, die den Rittern erbuntertan waren. Der übrigbleibende Rest blieb Eigentum des Landesherrn; hiervon wurden besonders die unbewohnten Gebiete zuweilen keinem Kommunalverband eingegliedert und haben sich so bis in die Gegenwart herübergerettet.

b) Ebenfalls im Gebiet des östlichen Deutschlands saßen die sog. Kölmer, deren Name von der Stadt Kulm hergeleitet wird. Sie genossen völlige persönliche Freiheit, standen unter keiner Gutsherrschaft und mußten lediglich einen geringen Zins an den Landesherrn zahlen; sie gehörten, soweit sie in Einzelhöfen wohnten, zum großen Teil gar keinem Kommunalverband an, waren also kommunalfrei.

2. Die Eingemeindung solcher Landgemeinden oder Gutsbezirke, welche, weil sie ihre öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen nicht mehr erfüllen konnten, durch ministerielle Anordnung aufgelöst worden sind.

3. Die Vereinigung von Landgemeinden und selbständigen Gutsbezirken mit anderen Gemeinde- oder Gutsbezirken. Was selbständige Gutsbezirke sind, kann nur unter Berücksichtigung der geschichtlichen Entwicklung erkannt werden. Schon früh bestand auf dem flachen Land der Gegensatz zwischen Bauern- und Ritteracker. Der Bezirk des letzteren war gleichzeitig ein Herrschaftsgebiet, das auch den Grund und Boden erfaßte, der im Eigentum von Bauern stand; diese waren dem Gutsherrn erbuntertan, verließen sie gegen seinen Willen ihre Bauernstelle, so fiel diese dem Ritteracker zu. Gegen diese Bereicherung des Gutsherrn auf Kosten der Bauern wandten sich im 18. Jahrhundert verschiedene Edikte des Landesherrn, welche die Ausdehnung des gutsherrlichen Bezirks durch das „Legen von Bauernhöfen" verboten und die herrschaftliche von der bäuerlichen Feldmark trennten. Eine gesetzliche Festlegung der Grenzen beider erfolgte zuerst durch das Ge-

[1]) zum folgenden vergl. Dittmar S. 22 ff.

setz über die Verpflichtung zur Armenpflege vom 31. 12. 1842. Danach bilden den Gutsbezirk diejenigen Grundstücke, die bei Erlaß des Gesetzes dem Gutsherrn gehörten. Privatrechtliche Eigentumsänderungen sind ohne Bedeutung für die Frage der Zugehörigkeit zum Gutsbezirk. Möglicherweise war also das den Gutsbezirk bildende „Gut" nicht vorhanden, sondern, in kleine Parzellen verteilt, Eigentum der Bauern. Der Gutsherr war Träger der Rechte und Pflichten des Gutsbezirks; dieser selbst besitzt keine eigene Rechtspersönlichkeit.[2])

Eine gesetzliche Definition der Begriffe Stadt und Landgemeinde gibt es nicht. Der Unterschied zwischen beiden beruht nicht auf der Größe der Gebiete oder auf der hauptsächlichsten Beschäftigungsart ihrer Bewohner oder auf sonstigen tatsächlichen Umständen, sondern ist lediglich ein rechtlicher. Entscheidend ist nämlich die Verfassung der Gemeinde. Deshalb bezeichnet man als Stadt die Gemeinde, deren Verfassung auf der Städteordnung beruht, als Landgemeinde aber die, deren Verfassung nach der Landgemeindeordnung gebildet ist. Allerdings ist es nicht auf einen Zufall zurückzuführen, ob eine Gemeinde ihre Verfassung nach der Städte- oder nach der Landgemeindeordnung bekommen hat, sondern das hat seine Ursache in der geschichtlichen Entwicklung. Diejenigen Gemeinden, in denen hauptsächlich Handel, Industrie oder Gewerbe betrieben wurde, mußten eine Verfassung haben, welche den Einwohnern größere Bewegungsfreiheit ließ. Es war ein Recht des Königs, eine Gemeinde durch Verleihung des Stadtrechtes auszuzeichnen. Auf diese geschichtliche Entwicklung hat die Städteordnung dadurch Rücksicht gnommen, daß sie als Städte vor allem diejenigen Gemeinden bezeichnet, die bis zum Inkrafttreten der Städteordnung auf dem Provinziallandtag im Stand der Städte vertreten waren.

4. Die Abtretung einzelner Teile von einer Gemeinde oder einem Gutsbezirk und ihre Vereinigung mit einem anderen Gemeinde- oder selbständigen Gutsbezirk.

5. Die Loslösung von Gebietsteilen aus bestehenden Gemeinden, die mit verkleinertem Gebietsbestand erhalten bleiben, und ihre Zusammenschließung zu einer neuen Gemeinde.

---

[2]) O.V.G. Band 38, S. 233 und Band 68, S. 262.

6. Die Vereinigung mehrerer bisher selbständiger Stadtgemeinden.

II. Die Anregung zu einer Veränderung der kommunalen Grenzen kann sowohl aus den Kreisen der Einwohnerschaft herkommen, wie auch von den Vertretungskörperschaften einer oder aller beteiligter Gemeinden, oder von staatlichen Organen gegeben werden. Ob die Genannten alle auch berechtigt sind, ein Eingemeindungsverfahren zu veranlassen, d. h. bei der im Einzelfall zuständigen staatlichen Stelle den förmlichen Antrag auf Eröffnung des Verfahrens zu stellen, ist im Gesetz nirgends gesagt. Indessen wird man daraus, daß Veränderungen der Gemeindegrenzen nur aus Gründen des öffentlichen Wohls vorgenommen werden können, den Schluß ziehen müssen, daß auch nur die Organe, welche für die Wahrung des öffentlichen Interesses verantwortlich sind, die Aufgabe haben, nötigenfalls bei dem berufenen Staatsorgan, falls dieses nicht von sich aus ein Verfahren in die Wege leitet, seine Eröffnung zu beantragen.[3]) Den einzelnen Gemeinden, erst recht ihren Einwohnern steht dies Recht nicht zu. Demgemäß ist auch der preußische Landtag, das Staatsministerium oder die Beschlußbehörde an sich nicht verpflichtet, den Eingemeindungswünschen nachzugehen, die etwa lediglich bei den Bewohnern einer Stadt geäußert werden. Es versteht sich aber, daß die Berechtigung dieser Wünsche immer sorgfältig geprüft und sie nicht ohne weiteres zurückgewiesen werden. Wird aber ihre Berechtigung anerkannt, so hat der Regierungspräsident dem Staatsministerium tabellarische Nachweisungen und Meßtischblätter, aus denen die gegenwärtigen und zukünftigen Grenzen zu ersehen sind, vorzulegen. Ferner muß darüber berichtet werden, ob es sich um industrielle oder ländliche Gemeinden handelt und aus welchen Kreisen sich die Bevölkerung zusammensetzt und wie sie sich nach Vollzug der geplanten Eingemeindung zusammensetzen wird[4]).

Ist dies geschehen, so sind, bevor die Eingemeindung selbst ausgesprochen werden kann, gemäß § 1, Abs. 2 des Gesetzes vom 27. Dezember 1927 die Vertretungskörperschaften der beteiligten Gemeinden, die Kreisausschüsse der beteiligten Kreise und, wenn mehrere Provinzen beteiligt sind, auch die Provinzialausschüsse zu hören. Diese

[3]) Loschelder Anm. III C 4a, aa zu § 2 östl. St.O.
[4]) Runderlaß vom 26. 10. 1926, Min.Bl. i. V., S. 965, und vom 13. 11. 1928, a. a. O. S. 1099.

Vorschrift berücksichtigt das selbstverständliche Recht der genannten Körperschaften, wenigstens ihren Willen und ihre etwaigen Einwendungen gegen die beabsichtigten Grenzveränderungen anzubringen und die Möglichkeit ihrer Nachprüfung zu geben, wenn sie auch nach geltendem preußischen Recht nicht in der Lage sind, durch ihren Widerspruch die Eingemeindung zu verhindern. Als beteiligt gelten nach der ausdrücklichen Bestimmung des Gesetzes [5]) die Provinzen nur, wenn ihre Grenzen geändert werden würden. Für die Kreise gibt es eine entsprechende Vorschrift nicht, darum ist anzunehmen, daß Kreise stets dann an der Eingemeindung beteiligt sind, wenn die Grenzen einer zum Kreise gehörigen Stadt oder Landgemeinde geändert werden sollen. Selbstverständlich ist, daß Gemeinden stets dann, aber auch nur dann beteiligt sind, wenn ihre Grenzen durch die kommunale Gebietsveränderung betroffen werden. Soll der Zweck der Anhörung der Beteiligten erreicht werden, so muß ihnen eine angemessene Zeit zur Vorbereitung und Abfassung ihrer Erklärung gelassen werden [6]). Der Sicherung der Belange der Landkreise dienen die folgenden Bestimmungen: bei Eingemeindungsverhandlungen mit kreisangehörigen Stadt- und Landgemeinden ist die Kreisverwaltung von vornherein zu beteiligen und muß zur Stellungnahme aufgefordert werden, bevor die Stadt- oder Landgemeinden über die beabsichtigte Eingemeindung Beschlüsse fassen können [7]).

III. Nachdem die vorbereitenden Verhandlungen und die der Einleitung des Verfahrens dienenden Schritte beendet sind, ist der Weg frei für den eigentlichen Eingemeindungsakt. Die hierbei zu beobachtenden Formvorschriften sind in dem Gesetz vom 27. Dezember 1927 enthalten, teilweise aber noch den früheren Gemeindeordnungen zu entnehmen. Im einzelnen gilt das folgende:

1. Wie bei Eingemeindungen von kommunalfreien Grundstücken zu verfahren sei, ist streitig. In § 2, Ziff. 1 der östl. LGO. ist die folgende Regelung getroffen:

„Grundstücke, welche noch keinem Gemeinde- oder Gutsbezirk angehören, sind, sofern nicht ihre Eingemeindung in einen Stadtbezirk geeignet erscheint, nach

---

[5]) § 1, Abs. 2 Satz 2 des Ges. vom 27. 12. 1927.

[6]) so ausdrücklich der Runderlaß vom 15. 8. 1928, Min.Bl. i. V. Sp. 885.

[7]) § 1, Abs. 4 u. 5 des Ges. vom 27. 12. 1927. Vergl. 2. Ausf.-Anweisung vom 25. 2. 1928 (Min.Bl. i. V. S. 199 ff.).

Vernehmung der Beteiligten durch Beschluß des Kreisausschusses mit einer Landgemeinde oder einem Gutsbezirk zu vereinigen. Aus solchen Gründstücken kann, soweit dies nach ihrem Umfang und ihrer Leistungsfähigkeit angezeigt erscheint, mit Genehmigung des Staatsministeriums ein besonderer Gemeinde- oder Gutsbezirk gebildet werden."

Für die Vereinigung solcher Grundstücke mit einem Stadtbezirk ist nach § 2, Abs. 2 der östl. St.O. ein Beschluß des Bezirksausschusses nach Vernehmung der Beteiligten und Anhörung des Kreistages erforderlich.

Stier-Somlo [8]) meint, diese Vorschriften seien durch § 1 des Gesetzes vom 27. 12. 1927 überholt. Dagegen werden mit Recht Bedenken geltend gemacht [9]). Das Bestreben des Gesetzgebers bei Schaffung des Gesetzes vom 27. 12. 1927 ging, wie bei den Beratungen zum Ausdruck gebracht wurde, dahin, das Eingemeindungsverfahren nach Möglichkeit zu vereinfachen. Dieser Zweck würde aber nicht erreicht werden, wenn für die Einbeziehung kommunalfreier Grundstücke in Zukunft die Vorschriften des neuen Gesetzes gelten sollten. Dann würde nämlich für die Eingemeindung solcher Grundstücke in einen Stadtkreis nach § 1, Abs. 1, Ziff. 1 des Gesetzes jedesmal ein Gesetz notwendig sein, während man nach § 2, Ziff. 1 östl. LGO. und § 2, Abs. 2 östl. StO. mit einem Beschluß der Beschlußbehörde auskommen würde. Es muß deshalb mit Loschelder [10]) angenommen werden, daß das Gesetz vom 27. 12. 1927 nur solche Grenzveränderungen regeln wollte, die mehrere Gemeinden berühren und daß sich das Verfahren bei der Einbeziehung von kommunalfreien Grundstücken auch jetzt noch nach der Städte- bzw. Landgemeindeordnung richtet. Jedoch kommt die Bestimmung der Städteordnung, daß eine vorherige Anhörung des Kreistages notwendig sei, in Fortfall; das entspricht der ratio legis, das Verfahren nach Möglichkeit zu vereinfachen. Brauer [11]) weist mit Recht darauf hin, daß, wenn bei einer Vereinigung einer ganzen Gemeinde mit einem Stadtbezirk eine Anhörung des Kreistages nicht mehr stattfindet, sie erst recht bei der Einbeziehung eines kommunalfreien

---

[8]) Handbuch S. 186.
[9]) von Helfritz in Brauchitsch, Anm. 2 am Ende zu § 2 L.G.O.; Loschelder Anm. III. C 1d zu § 2 L.G.O.
[10]) a. a. O.
[11]) Seite 31.

Grundstücks nicht am Platze sei, die ein Eingemeindungsakt von viel geringerer Bedeutung ist.

2. Die Fälle, daß Landgemeinden oder Gutsbezirke wegen Unvermögens, ihren öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen nachzukommen, vom Staatsministerium aufgelöst werden, spielen in der gegenwärtigen Eingemeindungspraxis noch kaum eine Rolle. Der Gesetzgeber hatte vorgeschrieben [12]), daß in einem solchen Fall die Eingemeindung entsprechend derjenigen von kommunalfreien Grundstücken zu handhaben sei; das war mit guten Gründen geschehen, weil mit dem Augenblick der Auflösung der Gemeindebezirke die in ihnen belegenen Grundstücke tatsächlich keinem Kommunalverband mehr zugehörten. Diese Vorschrift der Landgemeindeordnung ist aber durch § 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 1927 außer Kraft gesetzt. Die entgegengesetzte, von Helfritz [13]) vertretene Auffassung entbehrt der Begründung. Der Spezialfall des § 2, Ziff. 2 östl. L.G.O. hat in dem neuen Gesetz eine besondere Erwähnung nicht mehr gefunden. Es fällt aber unter den allgemeinen Tatbestand des § 1 des Gesetzes vom 27. 12. 1927 und muß daher nach dessen Vorschriften behandelt werden. Es ist deshalb der von Bleek-Loscheider [14]) und Stier-Somlo [14a]) vertretenen Anschauung, daß § 2, Ziff. 2 östl. LGO. durch das neue Gesetz aufgehoben sei, der Vorzug zu geben.

3. Das Eingemeindungsverfahren in den vier weiteren oben genannten Fällen kommunaler Gebietsveränderungen [15]) richtet sich unzweifelhaft nach dem Gesetz vom 27. Dezember 1927; es ist demnach erforderlich:

a) ein Gesetz, wenn die Grenzen eines Stadt- oder Landkreises verändert werden sollen;
b) ein Beschluß des Staatsministeriums, wenn eine Gemeinde ganz aufgelöst oder eine neue Gemeinde geschaffen werden soll;
c) ein Beschluß der Beschlußbehörde in allen übrigen Fällen.

Welche Beschlußbehörde zuständig ist, sagt der Gesetzgeber hier nicht. Es ist aber zu entnehmen aus den §§ 8, Abs. 1 und 25, Abs. 1 des Zuständigkeitsgesetzes [16]).

---

12) § 2, Ziff. 2 östl. L.G.O.
13) bei Brauchitsch Anm. 2. letzter Absatz zu § 2 L.G.O.
14) Anm. 1 zu § 2 östl. L.G.O.
14a) Handbuch, Seite 186.
15) Siehe oben Seite 14 ff.
16) vom 1. August 1883 (Ges.S. Seite 237).

Hiernach hat der Kreisausschuß zu beschließen und in den Fällen, in denen bei der Grenzveränderung eine Stadtgemeinde beteiligt ist, der Bezirksausschuß.

IV. Eine Sonderregelung besteht für die selbständigen Gutsbezirke; sie sei hier wenigstens erwähnt. Der Aufruf der preußischen Regierung an das Volk vom 13. November 1918 bezeichnete es u. a. als eine Aufgabe der Regierung, die selbständigen Gutsbezirke aufzulösen. Erst durch den Erlaß des Gesetzes vom 27. Dezember 1927 wurde diese Aufgabe aber verwirklicht. Nach § 11 dieses Gesetzes sind die Gutsbezirke aufzulösen und entweder mit Landgemeinden oder Städten zu vereinigen oder mit anderen Gutsbezirken zu einer solchen Gemeinde zusammenzulegen oder auch allein in eine derartige Gemeinde umzuwandeln. Über die Art der Auflösung hat das Staatsministerium zu entscheiden. Von der Auflösung eines Gutsbezirkes soll abgesehen werden, wenn Vereinigung oder Zusammenlegung ausgeschlossen und eine Umwandlung deswegen nicht möglich ist, weil sich ein eigenes Gemeindeleben wegen geringer Einwohnerzahl oder räumlicher Trennung der Wohnstätten nicht bilden kann.

Dazu heißt es in der ersten Anweisung zur Durchführung des Gesetzes [17]), grundsätzlich seien kraft Gesetzesbefehls alle Gutsbezirke aufzulösen; die Ausnahmen seien auf ganz bestimmte Fälle beschränkt, in denen tatsächlich die absolute Unmöglichkeit einer Umwandlung oder Vereinigung bestehe; der Wille des Gesetzgebers, der auf eine umfassende Beseitigung der Gutsbezirke gerichtet sei, dürfe nicht umgangen werden. Immerhin sind Fälle absoluter Unmöglichkeit noch denkbar, etwa bei Forstgütern oder sonstigen abgelegenen Besitzungen; im einzelnen kommt es stets auf die besonderen Umstände des Falles an.

V. Die materiell-rechtlichen Vorschriften des Eingemeindungsrechtes sind noch unvollständiger als die formell-rechtlichen. Das Gesetz vom 27. Dezember 1927 enthält nämlich nur eine einzige Bestimmung dieser Art, und zwar die, daß Veränderungen von kommunalen Grenzen aus Gründen des öffentlichen Wohls erfolgen dürfen. Wann solche Gründe des öffentlichen Wohls gegeben sind, ist an dieser Gesetzesstelle nicht gesagt. Dagegen enthielt die östl. LGO. in § 2, Abs. 5 eine Aufzählung von 3 Fällen, denen durch das Gesetz vom 28. 3. 1918 ein 4. hinzugefügt wurde, in denen das öffentliche Interesse — ein Unter-

[17]) Min.Bl. i. V. 1927, Sp. 1171.

schied zwischen öffentlichem Wohl und öffentlichem Interesse besteht nicht — als vorliegend anzusehen war. Es waren die folgenden:

1. Wenn Landgemeinden oder Gutsbezirke ihre öffentlich-rechtliche Verpflichtung zu erfüllen außerstande waren;
2. wenn die Zersplitterung eines Gutsbezirkes oder die Bildung von Kolonien in einem Gutsbezirk die Abtrennung einzelner Teile desselben und deren Zuschlagung zu einer oder mehreren Stadtgemeinden notwendig machte;
3. wenn infolge örtlich verbundener Lage von Landgemeinden oder von Gutsbezirken oder Teilen derselben mit Stadtgemeinden ein erheblicher Widerstreit der kommunalen Interessen entstanden war, dessen Ausgleichung auch durch Bildung von Verbänden im Sinne des Gesetzes vom 19. 7. 1911 (Zweckverbandsgesetz) nicht zu erreichen war;
4. wenn die Rücksicht auf das Wohnungsbedürfnis die Eingemeindung oder Umgemeindung erheischte.

Diese Aufzählung war erschöpfend, nur in den genannten Fällen konnte die mangelnde Zustimmung der beteiligten Gemeinden durch Beschluß der Beschlußbehörde ersetzt werden; weitere Möglichkeiten, mehrere Gemeinden gegen ihren Willen miteinander zu verbinden, gab es nicht.

Stier-Somlo [18]) steht auf dem Standpunkt, daran habe sich auch nach dem neuen, durch das Gesetz vom 27. 12. 1927 geschaffenen Rechtszustand nichts geändert. Eine weitere Ausdehnung des Begriffes „öffentliches Wohl" sei deshalb bedenklich, weil ein weitgehendes Belieben der Verwaltungsbehörden zu einer uferlosen Freiheit der Verwaltung führen und das der rechtsstaatlichen Auffassung der Gegenwart widersprechen würde. Demgegenüber wird von anderer Seite, namentlich vom Preußischen Innenministerium [19]) die Ansicht vertreten, § 2, Abs. 5 der östl. LGO. sei nicht mehr in Geltung und spiele für die Frage des öffentlichen Wohls gar keine Rolle mehr. In der 2. Ausführungsanweisung heißt es dazu unter I. A.:

„Eine sogen. Ersetzung des mangelnden Einverständnisses aus Gründen des öffentlichen Interesses kommt nicht mehr in Betracht; vielmehr hat jede durch das Gesetz zur Entscheidung über eine Veränderung kom-

[18]) Archiv d. öffentl. R., N. F. Bd. 17, S. 31 ff.
[19]) 2. Ausführungsanweisung v. 25. 2. 1928, Min.Bl. i. V., S. 199.

munaler Grenzen berufene Stelle hinfort nach objektiven Gesichtspunkten zu entscheiden; die Vorschrift bedeutet, daß nicht das subjektive Interesse des einzelnen, sondern das Interesse der Allgemeinheit für die Entscheidung allein maßgebend sein soll."

Hiernach würde der Spielraum, innerhalb dessen die zur Eingemeindung berufenen staatlichen Organe entscheiden könnten, ein viel weiterer sein, als nach dem früheren Rechtszustand, der den Begriff des öffentlichen Interesses genau abgegrenzt hatte. Vor allen Dingen sahen sich die Landgemeinden durch diese Auffassung des Preußischen Innenministeriums, die allerdings keine Gesetzeskraft hat, in ihrer Existenz bedroht. Sie brachten in einer Eingabe vom 12. 3. 1928 diese Befürchtungen zum Ausdruck, indem sie darauf hinwiesen, es liege, sofern die Ansicht des Ministeriums richtig sei, eine Einschränkung des Rechtes der Selbstverwaltung vor, wenn eine Gemeinde gegen ihren Willen aus dem dehnbaren Begriff „öffentliches Wohl" zur Aufgabe ihrer kommunalen Selbständigkeit gezwungen werden könne. Das Preußische Innenministerium hat diesen Standpunkt abgelehnt mit dem Bemerken, die Änderung der kommunalen Grenzen sei niemals Gegenstand des Selbstverwaltungsrechtes gewesen.

In der Tat erscheint die Einschränkung des Begriffs des „öffentlichen Wohles", wie sie Stier-Somlo vornimmt, nicht gerechtfertigt. Durch § 15 des Gesetzes vom 27. 12. 1927 sind alle diesem Gesetz entgegenstehenden Vorschriften der Gemeindeordnungen aufgehoben worden; dazu gehört auch § 1, Abs. 5 der östl. LGO. Denn mit der neuen Regelung, die nicht mehr auf die Einwilligung der beteiligten Kommunen abstellt, ist auch die Vorschrift unvereinbar, daß das mangelnde Einverständnis in gewissen Fällen ersetzt werden könne; sie ist überflüssig geworden. Dagegen geht andererseits das Preußische Innenministerium zu weit, wenn es meint, die Vorschrift habe überhaupt keine Bedeutung mehr. Es liegt nichts im Wege, die aufgeführten 4 Fälle noch zur Auslegung des Begriffes „öffentliches Wohl" heranzuziehen; ist einer von ihnen gegeben, so liegt damit ein Grund des öffentlichen Wohls auch im Sinne des neuen Gesetzes vor und es ist die Eingemeindung gerechtfertigt. Darüber hinaus ist es aber in jedem Einzelfalle die Aufgabe der zuständigen Behörde, darüber zu befinden, ob die Interessen der Allgemeinheit eine Grenzveränderung erfordern. Es können also außer den Gründen, die in § 1, Abs. 5 östl. LGO. genannt sind, sehr wohl an-

dere vorliegen, welche die Vornahme einer Eingemeindung berechtigt erscheinen lassen. Auf eine allgemeingültige Formel sind sie allerdings nicht zu bringen. Die Verantwortung, die damit den zuständigen Organen auferlegt wird, ist sehr groß und die Prüfung, die von ihnen verlangt wird, muß sehr gewissenhaft sein. Aber der Hinweis Stier-Somlos, daß die hier vertretene Auffassung zu einer uferlosen Freiheit der Verwaltung führen würde, vermag seine entgegengesetzte Ansicht nicht ausreichend zu begründen. Es versteht sich von selbst, daß persönliche Beweggründe und solche, die dem Ausdehnungsbedürfnis und dem Verlangen nach größerer Macht entsprechen, niemals Gründe des öffentlichen Wohls ersetzen können. Die Gewähr dafür ist aber auch dadurch gegeben, daß, soweit der Landtag zur Vollziehung der Grenzveränderungen berufen ist, in ihm die Vertreter der verschiedensten Interessenkreise sitzen, die eine einseitige Behandlung verhindern, während man, soweit die Zuständigkeit des Staatsministeriums begründet ist, zu ihm das Vertrauen haben muß, daß es das Für und Wider der Eingemeindung gewissenhaft abwägt und sich nicht von den besonderen Interessen einer der beteiligten Gemeinden leiten läßt. In den Fällen endlich, in welchen die Beschlußbehörde zu entscheiden hat, ist durch das im Gesetz vorgesehene Beschwerdeverfahren die Sicherheit dafür gegeben, daß nicht solche Grenzveränderungen vorgenommen werden, die dem öffentlichen Wohl zuwiderlaufen.

§ 5. **Die Rechtsnatur der Eingemeindung.**

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, daß die gesetzlichen Bestimmungen über die Veränderung von kommunalen Gebieten in Preußen sehr spärlich sind und daß vor allen Dingen Vorschriften grundsätzlicher Natur vollkommen fehlen. Aus dieser Tatsache ist es zu verstehen, daß der rechtliche Charakter der Eingemeindung streitig und auch in der Gegenwart noch nicht einheitlich bestimmt ist, obschon man feststellen kann, daß die Entwicklung hier in bestimmter Richtung geht. In der Rechtswissenschaft, die sich mit dem rechtlichen Charakter der Eingemeindung auseinandersetzt, ist der Hauptstreitpunkt von jeher gewesen, ob der Staat befugt ist, allein oder unter Mitwirkung der Kommunen das Gebiet einer Gemeinde zu ändern, oder ob die einzelne Gemeinde selbst das Recht hat, den Verlauf der Grenzen ihres Gebiets zu bestimmen. Die Kommunalbezirke sind einerseits als selbständige Kör-

perschaften des öffentlichen Rechts anerkannt und führen als solche ein in gewissen Beziehungen jedenfalls eigenes Leben; sie sind aber andrerseits auch Teile des Staates, in dem sie belegen sind und dem sie angehören und unterstehen deshalb seiner Oberhoheit. Auf dieser doppelten Eigenschaft der Kommunen beruht die Streitfrage.

I. Bevor auf diese Frage selbst eingegangen wird, sollen zunächst die hauptsächlichsten bisher aufgestellten Lehren kurz dargestellt werden. Gierke als Begründer und Hauptvertreter der Genossenschaftstheorie stellt die aus seiner ganzen Grundauffassung folgende Lehre auf [1]), daß Staat, Gemeinden und andere Gesamtkörperschaften grundsätzlich einander gleichgestellt sind. Nach seiner Meinung beruhen Entstehung, Veränderung und Endigung der Gemeinden immer auf eigenen Willensäußerungen derselben; sofern nicht positive gesetzliche Vorschriften entgegenständen, hätte der Staat nicht das Recht, Gemeinden zu gründen, in ihrem Umfang zu verändern oder gar aufzulösen, sondern das sei ausschließlich Sache der Gemeinden selbst; Gierke gibt zu, daß das geltende preußische Recht seiner Genossenschaftslehre nicht folgt, daß vielmehr nach ihm der Staat als das zu kommunalen Grenzveränderungen berechtigte Subjekt angesehen werden müsse [2]).

II. Im Gegensatz zu Gierke kommt Preuß [3]) zu dem Schluß, daß die Veränderung von Gemeinden jeder Ordnung, d. h. Ortsgemeinden, Kreise und Provinzen, ausschließlich durch die sie umschließende staatliche Gebietskörperschaft erfolge [4]). Preuß sieht das Unterscheidungsmerkmal zwischen Staaten und Gemeinden darin, daß letzteren die Gebietshoheit fehlt, d. h. die Fähigkeit, sich selbst zu verändern oder aufzulösen [5]). Preuß verweist auch auf § 3 Kr. O. und § 4 Prov. O., wonach eine Veränderung der Gemeindegrenzen, die zugleich Kreis- oder Provinzialgrenzen sind, auch die Änderung dieser Grenzen bewirkt, und bemerkt dazu, daß, wenn eine Gemeinde selbst ihre Grenzen ändern könnte, sie als Gebietskörperschaft niederen Ranges die Grenzen von Korporationen höherer Ordnung würde abändern können. Das sei ein vom Gesetzgeber nicht gewolltes Ergebnis.

---

[1]) Genossenschaftstheorie und deutsche Rechtsprechung.
[2]) a. a. O. Seite 817, Note 3 und Seite 819, Note 1.
[3]) Gemeinde, Staat und Reich als Gebietskörperschaften, S. 393 ff.
[4]) a. a. O. Seite 409.
[5]) a. a. O. Seite 406.

III. Die zeitlich folgende Arbeit ist die von Brockhausen [6]), die allerdings die Verhältnisse der österreichischen Gemeinden behandelt, aber in ihren grundsätzlichen Ausführungen auch für die rechtliche Natur der Eingemeindung nach preußischem Recht von Bedeutung ist. Brockhausen sieht wieder die Gemeinde selbst als das zur Grenzänderung berechtigte Subjekt an. Er betrachtet die Gemeinde in ihren Entwicklungsstufen und stellt fest, sie sei nicht dadurch entstanden, daß der Staat ihr Teile seiner Macht übertragen habe, sondern sie sei eine selbständig gewordene Körperschaft. Als erste Voraussetzung für die völlige Vereinigung von Gemeindebezirken stellt Brockhausen die auf, daß der Wille der Gemeinden selbst darauf gerichtet sein müsse, sich zu vereinigen [7]); dieser Wille, meint er, sei die wahre causa efficiens der Veränderung der Grenzen, während der Staat nur das negative Recht habe, Einwendungen zu erheben [8]). Die Willensäußerung der Gemeinde sei nicht ein mittelbarer Akt staatlicher Tätigkeit [9]); das folge aus den Gesetzesberatungen und dem Wortlaut des Gesetzes. Entsprechend der Selbständigkeit und vom Staat unabhängigen Entwicklung der Gemeinden hätten diese einen ursprünglichen Wirkungskreis neben einem ihnen vom Staat übertragenen. Zu dem ersten gehörten alle diejenigen Angelegenheiten, welche das Interesse der Gemeinden zunächst berührten und innerhalb ihrer Grenzen durch ihre eigenen Kräfte besorgt werden könnten.[10]) In diesen Kreis fiele auch die Auflösung und Änderung des eigenen Gebietes. Nach einer Auseinandersetzung mit den Begriffen „Vereinigung" und „Gesamtakt" kommt Brockhausen zu dem Schluß, daß der Willensakt der sich vereinigenden Gemeinden, welcher die Grenzveränderung bewirke, ein Vertrag sei [11]).

IV. Nach Gottlieb Frank [12]) ist die Eingemeindung ein auf dem Organisationsrecht der Krone — an deren Stelle würde heute das Staatsministerium treten — beruhender Akt der Staatsgewalt, durch den eine Vergrößerung des Bezirks einer Gemeinde oder die Entstehung einer neuen Gemeinde herbeigeführt wird [13]). Jede Gemeinde sei so-

---

[6]) Die Vereinigung und Trennung von Gemeinden.
[7]) a. a. O. Seite 27.
[8]) a. a. O. Seite 28.
[9]) a. a. O. S. 39 ff.
[10]) a. a. O. S. 45 ff.
[11]) a. a. O. S. 73.
[12]) Das Eingemeindungsrecht in Württemberg.
[13]) a. a. O. S. 30.

wohl die unterste Verwaltungsinstanz im Staate wie auch zugleich eine Vereinigung der Gemeindeangehörigen. Über die Gemeinde als Verwaltungsorgan könne die Regierung kraft des ihr zustehenden Organisationsrechtes frei verfügen, aber in die Rechte der in ihr zusammengeschlossenen Einwohner könne sie nicht gegen ihren Willen eingreifen, insoweit sei deshalb die Zustimmung der Kommunen zu verlangen [14]), sofern nicht der Eingriff durch gesetzliche Ermächtigung oder ein Einzelgesetz gestattet sei. Eine Eingemeindung könne aber auch durch freiwillige Übereinkunft der Beteiligten zustande kommen, ohne daß es durch ein Gesetz erlaubt zu sein brauche; denn hier handle es sich nicht um einen staatlichen Befehl, sondern um eine eigene Willensäußerung der Gemeinden; lediglich die Zustimmung der Regierung sei nötig, um das ihr zustehende Organisationsrecht zu wahren.[15])

V. Zu einem ganz anderen Ergebnis kommt Karner; er erkennt als Rechtsform der Eingemeindung den „Gesamtakt". Karner [16]) stellt fest, daß der Staatswille allein die Grenzveränderung nicht herbeiführen könne, daß vielmehr die unmittelbar beteiligten Gemeinden oder selbständigen Gutsbezirke ein Mitwirkungsrecht hätten, denn sie müßten zur Eingemeindung ihre Zustimmung erteilen. Hierbei handle es sich um die Geltendmachung eines eigenen selbständigen Rechts. Er prüft dann, ob die eigentliche die Eingemeindung bewirkende Ursache in dem Willensakt des Staates, in dem Rechtsgeschäft der beteiligten Gemeinden oder aber in dem Zusammenwirken beider zu finden sei und kommt zu dem Schluß, daß nur das gemeinschaftliche Handeln von Staat und Gemeinden den erstrebten Erfolg bringen könne. Dies Zusammenwirken entspreche dem Begriff des Gesamtakts.

VI. Theoretische Erörterungen über die rechtliche Natur der Eingemeindung haben keinen Zweck, wenn sie nicht auch für die Praxis zu verwenden sind; deshalb kommt es allein darauf an, die rechtliche Natur der Eingemeindung so zu charakterisieren, daß das gefundene Ergebnis auch mit den positiven gesetzlichen Bestimmungen, nach denen sich die Praxis zu richten hat, in Einklang steht. Alle bisher aufgeführten Meinungen sind entstanden in einer Zeit, als die maßgebenden Vorschriften in den verschiedenen Städte- und Landgemeinde-Ordnungen ent-

---

[14]) a. a. O. Seite 29.
[15]) a. a. O. Seite 30.
[16]) Blätter für administrative Praxis, Band 57, S. 145 ff.

halten waren. Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes vom 27. Dezember 1927 waren allerdings erhebliche Zweifel hinsichtlich des rechtlichen Charakters der Eingemeindung möglich, weil der Wortlaut der verschiedenen Gemeinde-Ordnungen eine sehr unterschiedliche Deutung zuließ. Daraus erklären sich die schon in den Grundlagen voneinander abweichenden Anschauungen über die rechtliche Natur. In § 2, Ziff. 3 der östl. L.G.O. heißt es:

„Landgemeinden und Gutsbezirke können mit anderen Gemeinde- oder Gutsbezirken nach Anhörung der beteiligten Gemeinden und Gutsbesitzer sowie des Kreisausschusses mit königlicher Genehmigung vereinigt werden, wenn die Beteiligten damit einverstanden sind. Wenn ein Einverständnis der Beteiligten nicht zu erzielen ist, so ist die Zustimmung derselben, sofern das öffentliche Interesse dies erheischt, im Beschlußverfahren durch den Kreisausschuß zu ersetzen."

Danach erforderte also eine Eingemeindung die Mitwirkung der beteiligten Gemeinden oder Gutsbesitzer, des Kreisausschusses bzw. des Bezirksausschusses, wenn eine Stadtgemeinde beteiligt war (§ 2, Ziff. 6 östl. L.G.O.), und schließlich des Königs, an dessen Stelle nach der Staatsumwälzung das Staatsministerium getreten ist. Bei dieser Regelung läßt sich die Frage nicht ohne weiteres beantworten, ob das Einverständnis der beteiligten Gemeinden oder die Genehmigung des Staatsministeriums das eigentlich Entscheidende war. Sie muß aber richtigerweise dahin beantwortet werden, daß die hervorragende Bedeutung dem staatsministeriellen Akt zukam, während die Willensäußerung der Beteiligten selbst nur eine untergeordnete Rolle spielt. Deshalb sind diejenigen Meinungen, welche der Gemeinde selbst das Recht zur Änderung ihres Gebietes oder jedenfalls einen maßgeblichen Einfluß darauf zuerkennen wollen, abzulehnen. Gegen sie spricht der Wortlaut der verschiedenen Gemeindeordnungen. Wenn es in § 2, Abs. 3 der östl. St.O. heißt: „Eine Vereinigung ... kann ... mit Genehmigung des Staatsministeriums erfolgen, wenn die Beteiligten hiermit einverstanden sind", so ist daraus, daß der Satz „wenn die Beteiligten damit einverstanden sind" als Nachsatz dem Hauptsatz, der von der Genehmigung des Staatsministeriums spricht, angefügt ist, zu entnehmen, daß das Einverständnis der Gemeinden usw. lediglich als Voraussetzung für die Erteilung der Genehmigung der Erteilung des Staatsministeriums angesehen wird. Ebenso stark spricht die Tatsache, daß

das mangelnde Einverständnis der Beteiligten durch einen Beschluß der Beschlußbehörde ersetzt werden kann, wenn das öffentliche Interesse es erheischt, für die Richtigkeit der hier vertretenen Ansicht. Wären wirklich die Willensäußerungen der Beteiligten das Entscheidende, so würde der Gesetzgeber sicherlich nicht bestimmt haben, daß sie durch einen Beschluß der Beschlußbehörde, also eines staatlichen Organs ersetzt werden könnten, daß also m. a. W. die Eingemeindung auch ohne den Willen der betroffenen Gemeinde, ja gegen ihren ausdrücklichen Willen vorgenommen werden kann. Endlich trifft auch die von Peters [17]) angestellte Erwägung zu, daß sich der Wirkungskreis einer Gemeinde immer nur auf den Bereich des eigenen Gebietes erstrecken könne, aber nicht, wie das bei einer Grenzveränderung der Fall sein würde, über die eigenen Grenzen hinaus. Somit sind insbesondere die Ansichten von Brockhausen, G. Frank und Karner mit den Bestimmungen des Preußischen Rechtes nicht zu vereinbaren. Es mag an dieser Stelle dahingestellt bleiben, ob die Grundauffassung Brockhausens, die Gemeinden seien unabhängig vom Staat entstandene Körperschaften, und die daraus gezogene Folgerung, daß sie die ursprüngliche, nicht vom Staat abgeleitete Aufgabe haben, gewisse Aufgaben selbständig durchzuführen, richtig ist. Auch wenn das einmal unterstellt wird, so gehört die Veränderung der Grenzen jedenfalls nicht zu diesen Aufgaben; die Gründe dafür sind zweckmäßig in späterem Zusammenhang darzulegen [18]). Die Anschauung G. Franks ist nicht frei von Widersprüchen in sich selbst. Wenn Frank einerseits behauptet, die Eingemeindung sei ein Akt der Staatsgewalt, so verträgt sich damit seine Annahme nicht, sie könne auch durch Vereinbarung der Beteiligten unter Genehmigung der staatlichen Instanz bewirkt werden; denn in diesem Fall, wo die Grundlage der Grenzveränderung das Rechtsgeschäft der Gemeinde sein soll, kann von einem Staatsakt nicht mehr gesprochen werden. Im übrigen beruht das Ergebnis Franks auf den Bestimmungen des durch die Gemeindeordnung vom 19. März 1930 überholten Württembergischen Rechtes, auf die hier nicht weiter eingegangen werden kann. Was die Lehre Karners, die Eingemeindung sei ein Gesamtakt, anbetrifft, so ist dem Preußischen Recht ein Zusammenwirken von Staat und Gemeinde, bei dem beide einen gleichstarken Einfluß auf die

[17]) Grenzen, S. 102.
[18]) siehe unten S. 30 ff.

Grenzveränderung haben, unbekannt. Außerdem ist der Begriff des Gesamtaktes in der Rechtslehre sehr umstritten und wird meistens abgelehnt [19]). Trotzdem darf der Wert aller dieser Untersuchungen nicht unterschätzt werden, weil sie die auftauchenden Probleme entdeckt und zu ihrer Klärung mit beigetragen haben. Besonders gefördert ist die Lösung der Streitpunkte von Stier-Somlo, der sie zuerst in dem Aufsatz „Zum Eingemeindungsrecht in Preußen" eingehend behandelt hat [20]). Seine späteren wiederholten Untersuchungen auf diesem Gebiet betreffen auch den Rechtszustand, der seit dem Erlaß des Gesetzes vom 27. Dezember 1927 besteht. Das Ergebnis seiner Arbeiten, insbesondere die von ihm gefundenen Bestimmung des Begriffs Eingemeindung, ist von den meisten Schriftstellern der neueren Zeit gänzlich oder wenigstens nur mit unwesentlichen Abweichungen übernommen worden. Stier-Somlo hat die folgende Begriffsbestimmung für die Eingemeindung gegeben:

„Die Eingemeindung ist ein organisatorischer endgültiger mit Grenzveränderung verbundener staatshoheitlicher Verwaltungsakt." [20a])

Ihm folgen im großen ganzen u. a. Peters [21]), Loschelder [15]) und Helfritz [23]).

VII. Bei Prüfung der rechtlichen Natur der Eingemeindung sind zwei Fragen zu unterscheiden, nämlich

1. Ist der Staat oder ist die Gemeinde selbst das zur Grenzveränderung berufene Rechtssubjekt?
2. Wenn dies der Staat ist, haben die Gemeinden dabei in irgend einer Form mitzuwirken und welche rechtliche Bedeutung kommt dieser Mitwirkung zu?

Das Gesetz vom 27. Dezember 1927 hat nicht unwesentlich dazu beigetragen, die Rechtsnatur der Eingemeindung dahin zu klären, wie sie bereits vorher von Stier - Somlo gekennzeichnet war. Die Rechtslage hat sich durch den Erlaß dieses Gesetzes grundlegend geändert; das Gesetz behandelt das Eingemeindungsrecht in den §§ 1 und 11. § 1 lautet:

„Veränderungen der Grenzen einer Stadt- oder Landgemeinde können aus Gründen des öffentlichen Wohls erfolgen und bedürfen

[19]) Stier-Somlo, Handbuch, S. 195, Anm. 65 d, letzt. Abs.
[20]) In der Festschrift für Zitelmann, 1913.
[20a]) Handbuch S. 183; „Das Recht" 1908, Sp. 525 ff.; Festschrift für Zitelmann.
[21]) Grenzen, S. 103.
[22]) Anm. III. B, 2 zu § 2 St.O.
[23]) in Brauchitsch, Bd. VII, S. 185 ff.

1. eines Gesetzes, wenn hierdurch die Grenzen eines Stadt- und Landkreises verändert werden [24]),
2. eines Beschlusses des Staatsministeriums, wenn hierdurch eine Gemeinde ganz aufgelöst oder eine neue Gemeinde geschaffen wird,
3. eines Beschlusses der Beschlußbehörde in allen übrigen Fällen.

Vor der Grenzänderung sind die Vertretungskörperschaften der beteiligten Stadt- oder Landgemeinden und Ämter, die Kreisausschüsse der beteiligten Kreise und, wenn mehrere Provinzen beteiligt sind, auch die Provinzialausschüsse zu hören. Als beteiligt gelten die Provinzen nur dann, wenn ihre Grenzen verändert werden würden."

§ 11, welcher Sonderbestimmungen für Gutsbezirke enthält, ist bereits oben behandelt [25]). Ferner bringt § 15 die Vorschrift, daß das Gesetz mit dem auf die Verkündung folgenden Tage in Kraft treten und daß mit demselben Zeitpunkt alle entgegenstehenden Vorschriften der Gemeindeverfassungsgesetze aufgehoben seien.

Der Unterschied zu der früheren Regelung tritt deutlich zutage: während nach den alten Gemeindeordnungen das Einverständnis der Beteiligten, wenigstens grundsätzlich, verlangt wurde, ist jetzt nur eine Anhörung derselben vorgeschrieben; während ehemals das fehlende Einverständnis aus Gründen des öffentlichen Wohles ersetzt werden konnte, ist jetzt eine Eingemeindung aus solchen Gründen ohne weiteres möglich. Ob Gründe des öffentlichen Wohls für die Vornahme der Eingemeindung gegeben sind, haben ausschließlich staatliche Organe, nämlich Gesetzgeber, Staatsministerium oder Beschlußbehörde zu entscheiden. Werden sie bejaht, so ist es Sache der genannten Staatsorgane, die kommunale Grenzveränderung auszusprechen. Daran dürfte nach dem klaren und eindeutigen Wortlaut des § 1 ein Zweifel kaum noch möglich sein. Der Gesetzestext „Veränderungen der Grenzen ... bedürfen eines Gesetzes ... eines Beschlusses des Staatsministeriums ... eines Beschlusses der Beschlußbehörde" besagt zunächst einmal, daß ein Gesetz usw. erforderlich ist, m. a. W., daß eine Grenzveränderung ohne einen staat-

---

[24]) Der zweite Halbsatz „oder wenn eine Stadt durch die Erweiterung des Stadtgebietes die für das Ausscheiden aus dem Kreise maßgebende Einwohnerzahl erreicht" ist durch § 50 des E.G. zum Gesetz über die kommunale Neugliederung des Rheinisch-westfälischen Industriegebiets v. 29. 7. 1929 in Fortfall gekommen.

[25]) S. oben S. 20 ff.

lichen Akt nicht stattfinden kann. Andererseits ist ein solcher Akt der Staatsgewalt aber auch ausreichend: zwar werden nach § 1, Abs. 2 des Gesetzes vom 27. 12. 1927 auch die Vertretungskörperschaften der Gemeinden und höheren Gemeindeverbände herangezogen, aber ihre Mitwirkung ist auf eine Anhörung beschränkt. Anhörung der Vertretungskörperschaften aber bedeutet weiter nichts, als Entgegennahme ihrer Erklärungen und Wünsche wegen der Gebietsveränderung. Es heißt aber nicht, daß die von den Gemeinden vorgebrachten Erklärungen und etwaigen Einwendungen in irgend einer Weise berücksichtigt werden müssen. V o r der Grenzveränderung sind die Beteiligten zu hören, sagt das Gesetz: auch darin kommt deutlich die Meinung des Gesetzgebers zum Ausdruck, daß das „Angehörtwerden" nicht zum eigentlichen Eingemeindungsakt gehört, daß also die Beteiligten bei der Grenzveränderung selbst nicht einmal passiv mitzuwirken haben, denn der Eingemeindungsakt beginnt erst, nachdem die Anhörung erfolgt ist.

Diese Auffassung stimmt mit der Rechtsprechung der höheren Gerichtshöfe überein: so hat das preußische Oberverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung den Standpunkt vertreten, daß die Grenzveränderung der Kommunen eine Angelegenheit der staatlichen Verwaltung sei [26]). Ebenso hat das Reichsgericht Gelegenheit gehabt, zu der Frage der rechtlichen Natur der Eingemeindung Stellung zu nehmen: es hat seine Auffassung in folgender Weise zum Ausdruck gebracht: [27])

„Das Wesen der Eingemeindung besteht darin, daß zwei bisher selbständige Gemeinden, der Regel nach auf Grund eines zwischen ihnen geschlossenen Vertrages, d u r c h V e r f ü g u n g d e r S t a a t s g e w a l t dergestalt miteinander vereinigt werden, daß sie von dem hierfür bestimmten Zeitpunkt an nur noch als e i n e Gemeinde, als e i n Kommunalverband in Betracht kommen."

Auch Schaumann [28]), der von den neueren Schriftstellern als einziger das Schwergewicht auf die Vereinbarung der Beteiligten legt, gibt zu, daß dort, wo nur eine Anhörung der Beteiligten vorgesehen ist, die Ansicht Stier-Somlos richtig ist [29]).

[26]) vergl. z. B. O.V.G. Band 25, Seite 58; Pr. Verw.Bl. Band 17, S. 469,, Band 20, 270, Band 29, S. 939.

[27]) R.G.Z. Band 68, Seite 217.

[28]) Das Rechtsinstitut der Eingemeindungsverträge.

[29]) a. a. O. Seite 22/23.

Subjekt der Eingemeindung ist demnach der Staat; er tritt im Rechtsleben auf als Träger privatrechtlicher Rechte und Pflichten (Fiskus) und als Träger des staatlichen Hoheitsrechts. Es bedarf keiner Erörterung, daß es sich hier nur um öffentlich-rechtliche Angelegenheiten handelt. Auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts äußert sich die Tätigkeit des Staates nach der bekannten auf Montesquieu zurückgehenden Lehre von der Dreiteilung der Gewalten als Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung. Ein Akt der Rechtsprechung ist die Eingemeindung sicher nicht; aber auch mit der Gesetzgebung hat sie nichts zu tun, obwohl man zu dieser Annahme verleitet werden könnte dadurch, daß in gewissen Eingemeindungsfällen ein Gesetz verlangt wird. Die herrschende Lehre [30]) unterscheidet Gesetz im materiellen und im formellen Sinne. Gesetz im materiellen Sinne ist jede Rechtsnorm, die objektives Recht enthält, oder jede Regel, die sagt, was Recht sein soll; ohne Bedeutung ist, ob sie vom Staat oder von einer Körperschaft im Staat oder auch von einer solchen, die über den Staaten steht, erlassen ist — daher gehören auch Rechtsverordnungen hierher —, oder ob sie durch gewohnheitsrechtliche Übung entstanden ist. Gesetz im formellen Sinne ist die Willenserklärung des Staates, die in den durch die Verfassung vorgeschriebenen Formen der Gesetzgebung zustande gekommen und verkündet ist, ohne Rücksicht darauf, welchen Inhalt sie hat. Formelle Gesetze sind also in Gesetzesform gekleidete Akte des Staates, die inhaltlich nicht immer objektive Rechtsnormen zu sein brauchen, sondern sich auch als Verwaltungsakte darstellen können. Eine Mitwirkung des Gesetzgebers wird bei Verwaltungsakten in solchen Fällen vorgesehen, die von besonders weittragender Bedeutung sind. Lediglich um ein formelles Gesetz handelt es sich bei dem Eingemeindungsgesetz. Dieses schafft nicht neues objektives Recht, sondern trifft nur auf der Grundlage des vorhandenen objektiven Rechts Bestimmungen über die Gestaltung kommunaler Grenzen im Einzelfall. Eine Mitwirkung des Gesetzgebers findet statt, wenn besonders starke Veränderungen in der kommunalen Gliederung des Staatsgebietes beabsichtigt sind.

Die Verwaltungstätigkeit des Staates ist aber so umfangreich und vielseitig, daß mit dieser Feststellung allein

---

[30]) vergl. z. B. Jellinek, Verwaltungsrecht § 1, II, 2; Hatschek, Verwaltungsrecht § 9, I. Fleiner, Institutionen § 2, I, 2. Stier-Somlo, Staatsrecht § 49.

wenig gewonnen ist. Sie wird deshalb nach den verschiedensten Gesichtspunkten eingeteilt. Jellinek [31]) bezeichnet als Verwaltungstätigkeit jede hoheitliche Willensäußerung für den Einzelfall innerhalb der Verwaltung. Inhaltlich unterscheidet er ändernde, feststellende und ablehnende Verwaltungsakte. Zu der Gruppe der ändernden rechnet Jellinek [32]) die Machtverleihungen, die auch rechtsbegründende oder konstitutive Verwaltungsakte genannt werden, weil sie unmittelbar eine Veränderung des bestehenden Rechtszustandes hervorrufen. Dieser Begriff paßt auch auf den Eingemeindungsakt [33]).

VIII. Ist die Eingemeindung demnach ein staatshoheitlicher konstitutiver Verwaltungsakt, so ist sie weiter auch ein organisatorischer und gehört daher namentlich nicht zu den polizeilichen Verwaltungsakten. Das ist von Bedeutung für die Frage der Anfechtbarkeit eines Eingemeindungsaktes. Denn ausgeschlossen ist deshalb die Erhebung der verwaltungsgerichtlichen Klage zur Feststellung der Unwirksamkeit der Eingemeindung. In Preußen ist die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte in der Weise geregelt, daß die einzelnen Angelegenheiten, zu deren Entscheidung sie berufen sind, besonders genannt werden, und zwar vor allem in dem Zuständigkeitsgesetz, außerdem aber auch in einigen anderen Gesetzen. Von diesem Grundsatz der sog. Enumerationsmethode gibt es nur eine Ausnahme in §§ 45 ff. Polizeiverwaltungsgesetz [33a]); danach gilt für die Anfechtung von Polizeiverfügungen die sog. Generalklausel, d. h. es werden die Verwaltungsgerichte allgemein für zuständig erklärt, wenn die Gültigkeit von polizeilichen Anordnungen nachgeprüft werden soll. Da der Eingemeindungsakt ein polizeilicher nicht ist und deshalb die Generalklausel für ihn nicht gilt, würde eine Klage vor dem Verwaltungsgericht gegen ihn nur möglich sein auf Grund einer besonderen gesetzlichen Bestimmung; eine solche gibt es indeß im preußischen Recht nicht.

Wird in einem anhängigen Verwaltungsstreitverfahren die Rechtswirksamkeit einer kommunalen Grenzveränderung streitig, so steht dem Verwaltungsrichter eine Nachprüfung nur dahin zu, ob sie von der an sich zuständigen Behörde vollzogen ist; ist das nicht geschehen, so fehlt ihr jegliche rechtliche Bedeutung. Das ist die stän-

---

[31]) Verwaltungsrecht, § 11, I.
[32]) a. a. O. § 11, II 3b.
[33]) ebenso Peters, Grenzen Seite 103.
[33a]) vom 1. Juni 1931 (Ges.S. Seite 77 ff.).

dige Rechtsprechung des preußischen Oberverwaltungsgerichts; so sagt es einmal [34]): „Trifft dies zu (daß die Eingemeindung von der zuständigen Behörde ausgesprochen ist), dann ist die weitere Prüfung, ob die tatsächlichen Voraussetzungen für die Zuständigkeit als vorliegend angenommen werden dürfen, jedenfalls für diejenigen organisatorischen Verwaltungsakte ausgeschlossen, bezgl. deren das Gesetz den Beteiligten neben der Beschwerde kein weiteres Rechtsmittel gestattet und deren unmittelbare Anfechtung insbesondere versagt hat." Dies gilt auch für Eingemeindungsakte, „da es nicht zweifelhaft sein kann, daß sie im Sinne des Gesetzes nach Erschöpfung des Beschwerdezuges für die Kommunalbezirke einen deren Anfechtung entzogenen Rechtszustand schaffen sollen." [35])

Für die unmittelbare Anfechtung eines Eingemeindungsaktes bestehen die folgenden Vorschriften: Nach § 1, Abs. 3 des Gesetzes vom 27. Dezember 1927 steht, wenn die Eingemeindung durch Beschluß der Beschlußbehörde erfolgt ist, binnen zwei Wochen aus Gründen des öffentlichen Wohls nach Maßgabe des § 123 des Landesverwaltungsgesetzes [36]) auch dem Vorsitzenden der Beschlußbehörde die Beschwerde an die Beschlußbehörde der 2. Instanz zu. Hierbei deutet das Wort „auch" darauf hin, daß nicht nur der Vorsitzende der Beschlußbehörde, sondern außer ihm die an der Eingemeindung Beteiligten ein Beschwerderecht haben. Gegen den Beschluß der zweitinstanzlichen Behörde ist dann dem Vorsitzenden dieser Behörde die weitere Beschwerde offen gelassen, aber auch nur ihm, nicht auch den Beteiligten. Das ergibt sich aus dem Fehlen des Wortes „auch" an dieser Stelle und dem Hinweis auf § 123 des Landesverwaltungsgesetzes [37]).

Soweit eine kommunale Grenzveränderung durch den Gesetzgeber ausgesprochen wird, kann sie zweifellos durch ein Rechtsmittel nicht angefochten werden. Ebendasselbe gilt für diejenigen Grenzveränderungen, welche durch einen Beschluß des preußischen Staatsministeriums vorgenommen werden, denn dieses ist die höchste Verwaltungsinstanz innerhalb des Staates. In diesen Fällen kann

---

[34]) O.V.G. Band 22, Seite 86.
[35]) ähnlich O.V.G. Band 37, Seite 165 und Pr. Verw.Bl. Band 29, Seite 666.
[36]) vom 3. Juli 1883.
[37]) so Loschelder, Anm. III C, 4c zu § 2 östl. L.G.O.

also insbesondere die Beschwerde aus § 1, Abs. 3 des Gesetzes vom 27. Dezember 1927 nicht erhoben werden.

XI. Das von Stier-Somlo in seine Begriffsbestimmung aufgenommene Merkmal „endgültiger Verwaltungsakt" dürfte besser fortgelassen werden. Denn Peters [38]) hat Recht, wenn er sagt, daß ein von der Beschlußbehörde 1. Instanz erlassener Eingemeindungsbeschluß schon eine Eingemeindung rechtswirksam zustande bringt. Endgültig ist dieser Beschluß aber nicht, weil und solange nicht feststeht, daß gegen ihn Beschwerde eingelegt wird. Daß die Eingemeindung auf Schaffung eines endgültigen Zustandes gerichtet ist, kann Bielschowsky [39]) zugegeben werden. Das ist aber auch etwas anderes: wenn die Beschwerde gegen den erstinstanzlichen Beschluß Erfolg hat, und dieser wieder aufgehoben wird, dann war die Eingemeindung eben doch nur eine vorübergehende, so sehr sie auch auf die Herstellung eines endgültigen Zustandes gerichtet gewesen sein mag. Schließlich gehört es zum Wesen einer jeden Eingemeindung, daß mit ihr eine Veränderung des Gebietes von Kommunalwesen verbunden ist. Zusammenfassend läßt sich also sagen: „Die Eingemeindung ist ein staatshoheitlicher konstitutiver und zwar organisatorischer Verwaltungsakt, der auf eine Veränderung kommunaler Grenzen gerichtet ist."

§ 6. Die Verfassungsmäßigkeit des § 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 1927.

I. Die durch das Gesetz vom 27. 12. 1927 geschaffenen Eingemeindungsbestimmungen schalten jegliches Mitbestimmungsrecht der Gemeinden bei der für sie höchst wichtigen Änderung ihrer Grenzen aus. Es war zu erwarten, daß sich die Kommunen mit allen Mitteln gegen die neue Regelung wenden würden, weil ihre Rechtsstellung durch sie nicht unerheblich verschlechtert wurde. Das ist auch tatsächlich geschehen; eine der bedeutsamsten Einwendungen gegen das Gesetz war die, es verstoße gegen die Bestimmungen der Reichsverfassung und der Preußischen Verfassung. Die Frage der Verfassungsmäßigkeit spielt eine große Rolle, seitdem sie von Stier-Somlo in einem Rechtsgutachten, das er anläßlich der bevorstehenden Vereinigung der Städte München-Gladbach und Rheydt für letztere erstattete, aufgeworfen wurde; er kam hierin zu

[38]) Grenzen, S. 103.
[39]) Das formelle Eingemeindungsrecht in Preußen, S. 15.

dem Ergebnis, es sei unzulässig, daß ein Landesgesetz in Preußen eine Eingemeindung gegen den Willen einer beteiligten Stadtgemeinde durchführe. Das Gutachten ist zwar nicht veröffentlicht, aber doch bekannt geworden und hat Anlaß zu einem Meinungsstreit gegeben, in welchem Bühler [1]) und Schellen [2]) sich auf die Seite Stier-Somlos stellten, während andere Schriftsteller [3]) den Standpunkt vertraten, das Gesetz verstoße nicht gegen die Verfassung und Zwangseingemeindungen seien deshalb unbeschränkt zulässig.

II. Die Reichsverfassung enthält in ihrem 2. Hauptteil „Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen" in Artikel 127 den Satz:

„Gemeinden und Gemeindeverbände haben das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken des Gesetzes."

Um den Inhalt dieses Artikels geht der Streit. Die Grundrechtsartikel der R.V. haben eine verschiedene Bedeutung; ein Teil von ihnen enthält bloße Programmsätze, die erst durch Ausführungsgesetze ihren eigentlichen Wert erlangen sollen, der andere Teil dagegen stellt sich als unmittelbar anwendbares Recht dar. Eine allgemeine Formel, welche Artikel zu der ersten Gruppe und welche zu der zweiten gehören, gibt es nicht; es muß für jeden einzelnen Grundrechtsartikel gesondert geprüft werden. Nach der richtigen Auffassung ist aber Art. 127 zu denjenigen Normen zu zählen, welche unmittelbar anwendbares Recht enthalten; das ergibt sich deutlich aus seinem Wortlaut: „Die Gemeinden h a b e n das Recht der Selbstverwaltung", wenn man ihm die Fassung anderer Artikel gegenüberstellt, z. B. die des Art. 109 Abs. 3 „Öffentlich-rechtliche Vorrechte sind aufzuheben" oder des Art. 143, Abs. 2 „Die Lehrerbildung ist einheitlich zu regeln". Die beiden letztgenannten Grundrechtsartikel sind in der Form des Imperativs gehalten; sie geben lediglich eine Anweisung, einen Befehl. Art. 127 aber spricht in positiver Form die Tatsache aus, daß die Gemeinden das Selbstverwaltungsrecht besitzen; er stellt also nicht nur den Erlaß von Gesetzen für die Zukunft in Aussicht, welche den Kommunal-

[1]) In R. u. Pr. V.Bl. Bd. 50, S. 279 ff.
[2]) In Z. f. Kommunalwirtschaft 1928, S. 719 ff. und 1993 ff.
[3]) Hardenberg in Z. f. Kommunalwirtschaft 1928, S. 1257 ff.
Mosheim in R. u. Pr. V.Bl., Bd. 50, S. 117 ff.
Dominicus in R. u. Pr. V.Bl. 1929, S. 327 ff.
Glum in Archiv d. öffentl. Rechts, Neue Folge, Bd. 17, S. 379 ff.

verbänden die Selbstverwaltung erst gewähren sollen, sondern er verleiht einem Rechtsinstitut, das ihnen von jeher zuerkannt war, den verfassungsmäßigen Schutz; Art. 127 bringt den Gemeinden nicht etwas Neues, sondern stellt etwas für sie allgemein Anerkanntes durch Aufnahme in die Reichsverfassung ausdrücklich sicher. Die Wirkung dieser Einreihung der Selbstverwaltung unter die Grundrechte ist die, daß sie ihnen nur durch ein verfassungsänderndes Gesetz wieder entzogen werden kann.

Stier-Somlo [3]), Bühler [4]) und Schellen [5]) meinen nun, die Entziehung des Gebietes einer Gemeinde und seine Einverleibung in eine andere Kommune sei der denkbar stärkste Eingriff in die Selbstverwaltung und verstoße, sofern er gegen den Willen der Gemeinde vorgenommen werde, gegen die Reichsverfassung; deshalb sei § 1 des Gesetzes vom 27. 12. 1927, der nicht auf den Willen der Beteiligten abstelle, sondern Zwangseingemeindungen aus Gründen des öffentlichen Wohls allgemein zulasse, mit der Reichsverfassung nicht zu vereinbaren. Die Vertreter der gegenteiligen Ansicht sagen, Art. 127 R.V. gewähre lediglich die Einrichtung der Selbstverwaltung als solche, aber nicht die konkrete einer einzelnen Gemeinde zustehende Selbstverwaltung; überdies besage er nichts über die Bildung, Auflösung und Veränderung der Selbstverwaltungskörper.

III. Auf den Begriff der Selbstverwaltung näher einzugehen, würde im Rahmen dieser Arbeit zu weit führen. Der Begriff ist seit langem streitig, auch jetzt besteht noch keine Einstimmigkeit über ihn [6]). Die zahlreichen in der Rechtsliteratur vertretenen Ansichten sind am besten einzuteilen in eine politische und eine juristische Theoriengruppe [7]). Die der ersten Gruppe, als deren Begründer v. Gneist [8]) angesehen wird, angehörenden Schriftsteller versuchen das Wesen der Selbstverwaltung darzustellen und zu begründen, wie es, losgelöst vom positiven Recht, sein soll; sie betrachten den ganzen Fragenkomplex als ein Problem der politischen Organisation. Als Hauptvertreter außer v. Gneist sind zu erwähnen Lorenz v. Stein [9]),

---

[3]) im Archiv d. öffentl. Rechts, Neue Folge, Bd. 17, S. 1 ff.
[4]) a. a. O.
[5]) a. a. O.
[6]) vgl. im einzelnen Busch: Entwicklung des Selbstverwaltungsbegriffs, Seite 12 ff. und Peters Grenzen, Seite 6 ff.
[7]) Peters a. a. O. Seite 6.
[8]) Der Rechtsstaat, S. 86; die preußische Kreisordnung, S. 9.
[9]) Verwaltungslehre I, Teil 2, Seite 7.

Gierke [10]) und Preuß [11]). Es ist heute anerkannt, daß diese Ansichten eine juristische Bedeutung nicht haben.

Im Gegensatz zu ihnen bemühen sich die neueren Lehren, den Begriff der Selbstverwaltung vom rein rechtswissenschaftlichen Standpunkt aus zu erfassen. Es gehören hierher namentlich v. Gerber [12]), Laband [13]) und Otto Mayer [14]).

Selbstverwaltung steht, wie schon das Wort sagt, im Gegensatz zum Verwaltetwerden von oben her durch den Staat. Selbstverwaltung bedeutet also die Verwaltung gewisser Angelegenheiten durch die Person selbst, deren Angelegenheiten es sind. Als Subjekte der Selbstverwaltung kommen nach geltendem preußischen Recht fast ausschließlich Gesamtpersönlichkeiten in Betracht [15]), und zwar öffentlich-rechtliche Korporationen. Das gilt besonders auch in der Kommunalverwaltung, dem wichtigsten Gebiet der Selbstverwaltung; eine Ausnahme, die aber ohne große praktische Bedeutung ist, bilden die Gutsbezirke; im übrigen sind Träger des Selbstverwaltungsrechts in der Kommunalverwaltung die Gemeinden und Gemeindeverbände.

Sie verwalten bestimmte Angelegenheiten selbst. Welcher Art diese sind, ist sehr streitig und hängt mit der Frage zusammen, ob die Selbstverwaltungskörper ein ursprüngliches eigenes oder nur ein zwar eigenes, aber vom Staat abgeleitetes Recht auf Verwaltung gewisser Aufgaben haben. Die in früheren Zeiten auf natürlichem Wege, gleichsam von selbst entstandenen Gemeinden kennen wir heute nicht mehr. Diese mehr oder minder engen Gemeinschaftsbildungen waren nur in primitiven Verhältnissen möglich; in ein modernes durchorganisiertes Staatswesen passen sie nicht mehr hinein. Die in der Gegenwart bestehenden Gemeinden sind durchweg künstlich geschaffene Gebilde; ihre Existenz beruht auf außerhalb ihrer selbst liegenden Umständen. Mit dieser geschichtlichen Tatsache würde die Annahme eines originären Rechts auf Selbstverwaltung in Widerspruch stehen. Deshalb sind grundsätzlich alle Aufgaben, die die Selbstverwaltungskörper zu erfüllen haben, auf staatliche Verleihung zurückzuführen.

---

[10]) Das deutsche Genossenschaftsrecht, Bd. 2, S. 719 u. 862.
[11]) Amtsrecht, Seite 122.
[12]) Grundzüge, Seite 3 ff., 44 ff., 60 ff.
[13]) Staatsrecht I. Seite 102 ff.
[14]) Verwaltungsrecht II. Seite 352 ff.
[15]) Prinzip der korporativen Selbstverwaltung, vgl. Schoen, S. 6.

Der Staat verkörpert in sich die höchste Macht und ordnet alle anderen natürlichen und juristischen Personen seinem Willen unter. Der heutigen Auffassung vom Staat entspricht es nicht, daß ein anderes Rechtssubjekt ihm übergeordnet oder auch nur gleichgeordnet wäre. Das gilt vor allen Dingen von den Gemeinden und Gemeindeverbänden. Aus dieser Machtvollkommenheit des Staates entspringt seine Berechtigung zur alle Gebiete umfassenden Verwaltung der öffentlichen Angelegenheiten. Er hat aber auch das Recht zur Selbstorganisation und ist kraft dieses Rechts in der Lage, einzelne Angelegenheiten an die ihm unterstehenden öffentlich-rechtlichen Korporationen zur Verwaltung zu überweisen. Der Umfang dieser Angelegenheiten ist nicht fest umgrenzt; es steht im Belieben des Staates, wieweit er von diesem Recht Gebrauch machen will. Streng genommen bleiben diese Aufgaben staatliche, denn der Staat müßte sie irgendwie erfüllen, wenn die Gemeinden und Kommunalverbände es nicht täten [16]). Die Gemeinden verwalten sie nur für den Staat und in seinem Interesse, als von ihm abgeleitete, aber nach geltendem Recht doch eigene Aufgaben.

Neben ihnen gibt es auch Angelegenheiten, deren Verwaltung durch die Selbstverwaltungskörper sich auf eine Ableitung vom Staat nicht zurückführen läßt. Wie Peters [17]) mit Recht betont, ist es notwendig, ihr Vorhandensein anzuerkennen, weil andernfalls die Schaffung von Selbstverwaltungskörperschaften nur theoretischen Wert haben würde. Gibt man zu, daß die Gemeinden öffentlich-rechtliche Korporationen sind, so ist man gezwungen, ihnen auch das Recht zuzuerkennen, eigene Organe zu haben, die Verwaltung ihrer Finanzen selbst zu besorgen und überhaupt diejenigen Tätigkeiten auszuüben, welche sich aus der Schaffung und dem Erfordernis der Erhaltung der Organisation ergeben [18]). Ein Gebilde, das zwar entstanden ist, aber nicht das Recht hat, aus eigener Kraft fortzubestehen und sich zu erhalten, ist in Wahrheit nur ein Scheingebilde, aber keine öffentlich-rechtliche Korporation. Es ist also ein Kreis von Aufgaben vorhanden, der mit der auf staatlicher Verleihung beruhenden Existenz unlösbar verbunden ist. Sie sind im eigentlichsten Sinne eigene Aufgaben der Selbstverwaltungskörper; staatliche

---

[16]) Fachinger, Seite 7.
[17]) Grenzen, Seite 31.
[18]) Peters a. a. O. und Fachinger a. a. O.

können sie deshalb nicht sein, weil sie das Bestehen einer vom Staat verschiedenen Person voraussetzen.

Wesensmerkmal der Selbstverwaltung ist somit, daß Subjekt der Selbstverwaltung eine andere Person als der Staat ist; dagegen ist aus dem Gegenstand der Verwaltung ein Unterscheidungsmerkmal nicht zu gewinnen, denn die auf einer Ableitung vom Staat beruhenden Aufgaben sind nicht notwendig Angelegenheiten der Selbstverwaltung; ihre Zugehörigkeit zum Bereich der Selbstverwaltung ergibt sich nur aus dem positiven staatlichen Recht. Die eigenen Aufgaben aber, die sich aus dem Vorhandensein der Selbstverwaltungskörper von selbst ergeben, gibt es ebenso beim Staat und Reich und anderen Körperschaften, die ein Selbstverwaltungsrecht nicht haben.

Von Bedeutung ist aber, wer die Verantwortlichkeit für die Verwaltungsakte zu tragen hat. Trifft sie den Staat, so haben wir es mit Staatsverwaltung zu tun. Hier hat der Staat das Recht, Anweisungen zu erteilen und die Verwaltung durch die Beamten zu überwachen. Bei der Verwaltung eigener Angelegenheiten kann er den Gemeinden aber keinerlei Vorschriften machen; dann kann ihm aber billigerweise auch die Verantwortlichkeit für etwaige Fehler, die dabei gemacht werden, nicht aufgebürdet werden. Dementsprechend hat auch der Entwurf einer preußischen Städteordnung von 1922 als Begriffsmerkmal für die Selbstverwaltung die eigene Verantwortung mit aufgenommen [19]).

IV. Das Recht auf Selbstverwaltung hat, wie oben ausgeführt ist [20]) die Nationalversammlung in Weimar unter den Schutz der Reichsverfassung gestellt; das bedeutet, es kann als verfassungsmäßige Einrichtung nur durch ein verfassungsänderndes Gesetz aufgehoben werden. Gehört nun die Erteilung der Zustimmung der Gemeinden zur Änderung ihrer Grenzen, die in den alten Städte- und Landgemeindeordnungen grundsätzlich jedenfalls verlangt wurde, in den Kreis der Selbstverwaltungsangelegenheiten? Enthält aber weiter auch, wenn das zu bejahen ist, die Regelung in § 1 des Gesetzes vom 27. 12. 1927, die diese Erfordernisse der Einwilligung beseitigt hat, einen Eingriff in die Sphäre des Selbstverwaltungsrechts, und ist darum die genannte Vorschrift mit Art. 127 R.V. nicht zu

---

[19]) vgl. Fachinger, Seite 8.
[20]) s. o. Seite 36.

vereinbaren, wie Stier-Somlo, Bühler und Schellen [21]) im Gegensatz zur herrschenden Lehre meinen?

Über den Zweck, den der Gesetzgeber verfolgte, als er anordnete, daß für die Vornahme einer kommunalen Grenzveränderung das Einverständnis der betroffenen Gemeinde grundsätzlich immer erteilt werden müsse, bevor der Staat die Eingemeindung aussprechen konnte, kann kein Zweifel bestehen. Er wollte ihnen dadurch einen, wenn auch noch so geringen, Einfluß auf die Eingemeindung gewähren. Welche Bedeutung der Einverständniserklärung beigemessen wurde, zeigt der Erlaß des preußischen Ministeriums des Innern vom 18. April 1893 [22]), in dem es heißt, daß das Einverständnis nur dann als vorliegend anzusehen sei, wenn es im Augenblick der Erteilung der königlichen Genehmigung noch bestand; wurde die bereits erteilte Einwilligung zurückgenommen, bevor der König seine Genehmigung gegeben hatte, so war die Vornahme der Eingemeindung nicht mehr möglich [23]).

Eine Eingemeindung ist für die betroffene Gemeinde eine Existenzfrage in den Fällen, in denen eine vollkommene Auflösung und die Eingliederung in einen anderen Kommunalverband in Frage steht. Aber auch wenn die beabsichtigten Veränderungen nicht so weit gehen, sondern es sich etwa nur um die Abtrennung einzelner Gebietsteile handelt, sind es doch jedenfalls immer lebenswichtige Dinge, die auf dem Spiel stehen. Und zwar werden gerade spezifisch gemeindliche, lokale Interessen betroffen; mit deren Aufgabe oder Einschränkung sollte die Gemeinde sich einverstanden erklären. Der Kreis derjenigen Angelegenheiten, die in den Bereich der staatlichen Verwaltung fallen und von der Gemeinde lediglich in Vertretung für den Staat besorgt werden, bleibt unangetastet; nur an die Stelle der bisherigen Gemeinde tritt eine andere als künftige Trägerin des Staatsverwaltungsrechts. Dagegen hören mit dem Zeitpunkt, in dem die Grenzveränderung in Wirksamkeit tritt, diejenigen Aufgaben, die mit dem Bestande des abgetretenen Gebiets verbunden sind, für den Umfang des betr. Gebiets auf. Es bedarf in ihm weder eigener Organe der Kommune, noch kann es eine Finanzverwaltung durch die bisherige Gemeinde in ihm geben, noch gibt es für sie andere gemeindliche Aufgaben

---

[21]) s. o. Fußnoten 3—5 auf Seite 37.
[22]) Min.bl. i. V. 1893, Seite 129.
[23]) Schellen a. a. O., Seite 720.

darin zu erfüllen. Das sind aber alles Dinge, die, wie oben [24]) ausgeführt wurde, in den Kreis der Selbstverwaltungsangelegenheiten fallen. Das Mitwirkungsrecht, das die Gemeinden und Kommunalverbände nach dem früheren Recht bei der Grenzveränderung hatten, war deshalb als eine typische Selbstverwaltungsangelegenheit anzusehen. Es wird hierdurch an dem rechtlichen Charakter der Eingemeindung nichts verändert; sie bleibt vielmehr ein staatlicher Verwaltungsakt. Zu ihm trat nach dem Recht der verschiedenen Gemeindeordnungen die Einwilligung der betroffenen Gemeinden als Selbstverwaltungsakt hinzu.

V. Damit ist aber noch nicht gesagt, daß die Beseitigung des Erfordernisses der Zustimmung durch das neue Gesetz vom 27. Dezember 1927 einen Verstoß gegen das reichsverfassungsmäßig geschützte Grundrecht der Selbstverwaltung enthält. Vielmehr kann trotz des bisher gesagten die von Stier-Somlo und einer Minderheit der Schriftsteller vertretene Auffassung nicht gebilligt werden. Es kann allerdings nicht bestritten werden, daß jede Veränderung kommunaler Grenzen, gleichgültig, ob sie zu einer vollkommenen Auflösung eines Gemeindebezirks oder nur zur Loslösung von Gebietsteilen führt, der betreffenden Kommune praktisch die Möglichkeit nimmt, überhaupt noch oder wenigstens in dem abgetrennten Gebiet Selbstverwaltung zu üben. Diese Möglichkeit den Gemeinden und Gemeindeverbänden sicherzustellen, ist aber auch nicht der Sinn des Art. 127 R.V. Es läßt sich nicht, wie Stier-Somlo [25]) und Schellen [26]) es wollen, aus Art. 127 R.V. herauslesen, daß er jeder einzelnen Gemeinde, die z. Zt. des Inkrafttretens der Reichsverfassung bestanden hat, die Ausübung ihrer Selbstverwaltungstätigkeit gewährleisten wolle. Art. 127 R.V. bezweckt vielmehr, den in langer geschichtlicher Entwicklung gebildeten Gedanken der Selbstverwaltung zu erhalten. Wie viele der anderen in der Reichsverfassung genannten und geschützten Grundrechte, stellt sich auch die Selbstverwaltung als „altes Kulturgut" dar [27]). Der Verfassungsgesetzgeber wollte mit der Tradition nicht völlig brechen, sondern Gedanken und Einrichtungen, die sich in der Vergangenheit als glücklich erwiesen hatten und auch in einem modernen Staatswesen einen Platz hatten, sollten übernommen und

---

[24]) s. o. Seite 39.
[25]) Archiv d. öff. R., Neue Folge, Bd. 17, S. 12.
[26]) a. a. O.
[27]) Stier-Somlo a. a. O., Seite 11.

fortgeführt werden. Welche Beweggründe die Nationalversammlung in Weimar im einzelnen bestimmt haben, das Grundrecht der Selbstverwaltung in die Reichsverfassung aufzunehmen, ist schwer zu sagen, weil die Materialien zu Art. 127 R.V. nur sehr spärliche Auskunft darüber geben [28]). Rechtliche Erörterungen haben jedenfalls kaum stattgefunden, sondern es sind vor allen Dingen rechtspolitische und historische Gesichtspunkte maßgebend gewesen. Ohne daß man dafür Beweis antreten könnte, dürfte doch Glum [29]) mit seiner Behauptung recht haben, daß der Gesetzgeber „bei der Aufnahme des Art. 127 in die Verfassung mehr die Sicherung der Selbstverwaltung — d. h. einer Organisationsform und eines Aufgabenkreises — erstrebt, als die Aufnahme der Gemeinden und Gemeindeverbände unter die wesentlichen Bestandteile des Deutschen Reichs". Wäre letzteres der Wille der Nationalversammlung gewesen, so hätte ihm mit Leichtigkeit durch eine dem Art. 2 R.V. — „Das Reich besteht aus den Gebieten der deutschen Länder" — entsprechende Bestimmung Ausdruck gegeben werden können. Da das nicht geschehen ist, kann man nicht ohne weiteres annehmen, daß Art. 127 den Gemeinden und Gemeindeverbänden ein Recht auf Fortbestand habe gewähren wollen.

Stier-Somlos Auffassung führt zu dem Ergebnis, daß eine Änderung kommunaler Grenzen gegen den Willen beider oder auch nur einer Gemeinde ein reichsverfassungsänderndes Gesetz erfordert. Daß dies nicht richtig sein kann, zeigt ein Hinweis auf die Bestimmungen der Reichsverfassung über die Veränderung der Grenzen eines deutschen Landes. In dieser Beziehung schreibt Art. 18, Abs. 1 R.V. vor, daß dazu ein verfassungsänderndes Gesetz nötig sei. Bei Zustimmung beider beteiligten Länder genügt nach Art. 18, Abs. 2 R.V. ein einfaches Reichsgesetz. Ein solches ist aber nach Art. 18, Abs. 3 auch schon dann ausreichend, wenn nur ein Land widerspricht, sofern der Wille der Bevölkerung des anderen beteiligten Landes, welcher durch Abstimmung zu ermitteln ist, es verlangt und sofern weiter ein überwiegendes Interesse des Reiches an der Änderung gegeben ist. Es würde demnach die Gebietsveränderung eines Landes gegen seinen Willen unter leichteren Voraussetzungen möglich sein, als die Änderung von Kommunalgrenzen gegen den Willen einer beteiligten

---

[28]) Glum, Archiv d. öff. R., Neue Folge, Bd. 17, S. 385.
[29]) a. a. O., Seite 386.

Gemeinde. Das spricht gegen die Richtigkeit der Ansicht Stier-Somlos.

Hinzuweisen ist ferner darauf, daß es in Art. 127 R.V. heißt „Gemeinden und Gemeindeverbände", aber nicht „Jede Gemeinde" oder „alle Gemeinden und alle Gemeindeverbände" haben das Recht der Selbstverwaltung; es ist also nicht die konkrete Form gewählt, vielmehr nur ganz allgemein von Gemeinden die Rede. Der Gesetzgeber hat. m. a. W. nicht an eine bestimmte Zahl von Gemeinden, nämlich die z. Zt. des Inkrafttretens der Reichsverfassung bestehenden gedacht, sondern an die Gemeinden als Sammelbegriff für eine gewisse Art von Körperschaften. Der Unterschied etwa zu Art. 126 R.V. „Jeder Deutsche hat das Recht, sich schriftlich mit Bitten oder ... zu wenden" oder zu Art. 123 R.V. „Alle Deutschen haben das Recht, sich ... zu versammeln" oder Art. 118 R.V. „Jeder Deutsche hat das Recht, ... seine Meinung ... zu äußern" und zu anderen Grundrechtsartikeln fällt ohne weiteres auf und ist nicht nur ein zufälliger.

Tatsächlich sagt Art. 127 R.V. darüber, wie Gemeinden gebildet, aufgelöst und in ihrem Bestande verändert werden, gar nichts. Es ist auch nicht mittelbar aus ihm zu entnehmen. Er will allein die Selbstverwaltung als Einrichtung erhalten und schützen, das hat aber mit dem Bestand der einzelnen Gemeinde nichts zu tun. Der Gedanke der Selbstverwaltung kann unabhängig von der Zahl und dem Umfang der Gemeinden weiter gelten. Einen Eingriff in das Prinzip der Selbstverwaltung würde es etwa bedeuten, wenn der Gesetzgeber eines Landes allen Gemeinden die Verwaltung ihrer eigenen Angelegenheiten unter eigener Verantwortlichkeit nehmen und auf staatliche Behörden übertragen würde. Darum handelt es sich aber bei einer kommunalen Gebietsveränderung gar nicht. Zwar kann diejenige Gemeinde, die im Einzelfall aufgelöst und einem anderen Gemeinwesen zugeteilt wird, keine Selbstverwaltungstätigkeit mehr ausüben, weil sie fortan nicht mehr vorhanden ist; aber ihre Selbstverwaltungsaufgaben werden in Zukunft von der anderen Gemeinde, in die sie aufgenommen ist, unangetastet wahrgenommen. Das Prinzip der Selbstverwaltung wird also von der Eingemeindung nicht berührt. Noch ein weiteres ist zu berücksichtigen; Art. 127 R.V. gewährleistet den Gemeinden und höheren Gemeindeverbänden das Recht auf Selbstverwaltung nicht uneingeschränkt, sondern „innerhalb der Schranken der Gesetze". In diesen Worten kommt zu-

nächst der für die heutige Auffassung selbstverständliche Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zum Ausdruck; willkürliche Handlungen der Verwaltung gibt es nicht mehr. Aber dies ist nicht der alleinige Sinn dieser Worte. Vielmehr sagen sie auch, daß eine Einschränkung der Selbstverwaltung durch den Gesetzgeber sehr wohl möglich ist; aber eine Verordnung würde dazu nicht genügen [30]). Wie jede andere Verwaltung auch, darf sich die Selbstverwaltung nicht schrankenlos betätigen, sondern muß sich im Rahmen der geltenden Gesetze halten [31]). Das Betätigungsfeld für die Selbstverwaltung ist nun aber nicht ein für allemal fest umgrenzt durch die Bestimmungen, die in den Gesetzen in dieser Beziehung enthalten waren z. Zt. des Inkrafttretens der Reichsverfassung. Die Gemeinden und anderen Selbstverwaltungskörperschaften haben m. a. W. keinen Anspruch darauf, daß sie Selbstverwaltung üben können in dem bei Verkündung der Reichsverfassung vorhandenen Umfang — vorausgesetzt, daß sie überhaupt ein Recht auf Selbstverwaltungstätigkeit haben, was aber nicht der Fall ist [32]) —, sondern sie müßten sich Einschränkungen dieses Rahmens durch den Gesetzgeber gefallen lassen. Es zeigt sich demnach auch hierbei, daß die Auffassung Stier-Somlos und seiner Anhänger unhaltbar ist.

Die im vorstehenden vertretene Ansicht, daß § 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 1927 mit der Reichsverfassung sehr wohl zu vereinbaren ist, kann als die weitaus herrschende bezeichnet werden [33]). Nicht nur in der Rechtswissenschaft, sondern auch in der Rechtsprechung wird sie vor allen Dingen vom Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich vertreten. Zum ersten Mal hat dieser sich mit der Streitfrage beschäftigt in der Entscheidung vom 12. Januar 1922 [34]); hierin heißt es u. a.: „Wie die Gemeindekörper gebildet werden, ob sie verändert werden oder ob zwei Gemeinden vereinigt werden können, darüber besagt er (Art. 127 R.V.) nichts. Er will keineswegs anordnen, daß alle zur Zeit des Erlasses der Verfassung bestehenden Gemeinden ein Recht auf gesonderten Wei-

---

[30]) vgl. Glässing, Seite 24.
[31]) Peters, Grenzen, Seite 42.
[32]) Siehe oben Seite 42.
[33]) Vgl. Mosheim in R. u. Pr. Verw.bl., Bd. 50, S. 117 ff.
v. Hardenberg in Z. für Kommunalwirtschaft 1928, S. 1257 ff. Gillesen, S. 33/34; Bielschowsky, S. 33/35; Giesecke, S. 24/25.
[34]) Lammers, Bd. 1, I, S. 366 und D.J.Z. 1922, S. 427.

terbestand haben." Hiergegen wendet sich Stier-Somlo [35]) mit der Bemerkung, daß der Staatsgerichtshof diese Sätze nicht bewiesen habe. Ein absolut sicherer Beweis ist allerdings nicht zu führen, weil die Gesetzesmaterialien nichts darüber enthalten, was der Gesetzgeber sich bei Art. 127 gedacht hat. Aber der Wortlaut des Artikels spricht ebenso gegen die Lehre Stier-Somlos [36]), wie die Tatsache, daß die Bestimmung nicht in den 1. Teil der R.V. aufgenommen ist. Den gleichen Standpunkt nehmen die Entscheidungen des Staatsgerichtshofes vom 13. März 1926, vom 11. Dezember 1926 und vom 5. Dezember 1931 ein [37]). Die Entscheidung vom 11. 12. 1926 führt u. a. aus, aus Art. 127 R.V. sei nicht herzuleiten, daß er den Gemeinden die Selbstverwaltungsrechte in ihren Einzelheiten verbürge, die ihnen zur Zeit der Verkündung der Verfassung zustanden, oder daß er den einzelnen Gemeinden, die damals vorhanden waren, ihre dauernde Erhaltung zusichere. Dafür lasse sich weder aus dem Wortlaut noch aus der Entstehungsgeschichte etwas entnehmen. Daß das Institut der Selbstverwaltung verfassungsrechtlich gesichert sei, ergäbe mit gedanklicher Notwendigkeit noch nichts für die Frage, ob der einzelne Selbstverwaltungskörper das Recht habe, solange fortzubestehen, bis er in seine Aufhebung einwillige.

VI. Stier-Somlo [38]) hat sodann die Frage aufgeworfen, ob nicht die Vornahme von kommunalen Grenzveränderungen trotz Widerspruchs einer beteiligten Gemeinde gegen Art. 109, Abs. 1 R.V. verstoße. Er schließt sich der Meinung an, die in dem Satz „Alle Deutschen sind vor dem Gesetze gleich" auch eine Beschränkung für den Gesetzgeber sieht und ihm die Bedeutung gibt, daß in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung gleiche Tatbestände gleich behandelt werden müssen. Auch die Reichsgesetzgebung sei an den Satz gebunden und der Erlaß eines Reichsgesetzes verfassungswidrig, das eine ungleiche Behandlung herbeiführe; dies gelte für eine juristische Person so gut wir für die physische. „Demnach würde ein Reichsgesetz — und in verstärktem Maße ein Landesgesetz —, das in bezug auf Gemeinden und Gemeindeverbände dem Gleichheitsgesetz widerspräche, reichsverfassungswidrig sein" [39]). Ob Art. 109, Abs. 1 R.V.

---

[35]) a. a. O. S. 19.
[36]) s. o. Seite 74.
[37]) Lammers, Bd. I, S. 385, ebenda Bd. II, S. 99, J.W. 1932, S. 515.
[38]) a. a. O. S. 28 ff.
[39]) a. a. O. S. 35/36.

tatsächlich auch eine Schranke für den Gesetzgeber enthält, mag dahingestellt bleiben. Stellt man sich einmal auf diesen Standpunkt, so ist damit noch nicht gesagt, daß § 1 des Gesetzes vom 27. 12. 1927, der Zwangseingemeindungen aus Gründen des öffentlichen Wohls zuläßt, gegen diese Bestimmung verstößt. Unmittelbar über Art. 109 R.V. stehen als Überschrift über dem 1. Abschnitt des 2. Hauptteils der RV. die Worte „Die Einzelperson". Stier-Somlo behauptet, der Gleichheitssatz finde auch auf juristische Personen Anwendung und bezieht sich zum Beweise dafür auf seine Abhandlung über den Art. 109 R.V.[40]). Hier findet man die Sätze „Die Einzelperson erhielt in Art. 109 Grundrechte. Juristische Personen sind nicht betroffen." Stier-Somlo erklärt es aber im Folgenden für möglich, daß der Gleichheitssatz sich mittelbar auch auf juristische Personen beziehe, insofern als sie meistens Zusammenschlüsse von Einzelpersonen seien, so daß deren Grundrecht aus Art. 109 verletzt sein könne, wenn die juristische Person ungleich behandelt würde. Er erinnert weiter daran, daß durch mancherlei Vorschriften des geltenden Rechts die juristischen Personen den natürlichen gleichgestellt seien. Eine unmittelbare Anwendung des Gleichheitssatzes auf juristische Personen hält Stier-Somlo aber für ausgeschlossen. Zuzugeben ist, daß außer dem äußerlichen Grund, daß Art. 109 in dem mit „Die Einzelperson" überschriebenen Abschnitt steht, ein zwingender Umstand nicht vorhanden ist, der gegen eine Ausdehnung des Gleichheitssatzes auf juristische Personen spricht. Das ändert aber nichts an dem Ergebnis; denn der Gleichheitsgrundsatz würde, auf die Verhältnisse der Gemeinden angewendet, dem Gesetzgeber vorschreiben, er dürfe nicht ein Gesetz erlassen, nach welchem es möglich wäre, eine Gemeinde unter anderen Voraussetzungen einzugemeinden als eine andere. Das ist aber bei § 1 des Gesetzes vom 27. 12. 1927 auch nicht der Fall. Dieser läßt gleichmäßig für alle Gemeinden Grenzveränderungen gegen ihren Willen aus Gründen des öffentlichen Wohls zu; er schafft also für sämtliche Gemeinden die gleichen Voraussetzungen für die Vornahme einer Gebietsveränderung und entspricht damit durchaus dem Gleichheitssatz der R.V. Es könnte nur die Frage aufgeworfen werden, ob eine einzelne durch Gesetz oder Beschluß vorgenommene Eingemeindung dem Art. 109 R.V. zuwiderläuft. Das wird man

---

[40]) In Nipperdey, Grundrechte, Bd. I, S. 158 ff.

aber aus folgenden Gründen verneinen müssen: der Gleichheitsgrundsatz bedeutet nicht, daß alle Gemeinden gleich behandelt werden müssen, sondern nur, daß alle Gemeinden mit gleichen örtlichen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnissen, mit gleichen Bevölkerungsschichten, von gleicher Größe und von gleichem Charakter (ländliche oder Industriegemeinde) gleich behandelt werden müssen. Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich hat dies zutreffend wie folgt ausgedrückt: „Art. 109, Abs. 1 verlangt jedenfalls keine schrankenlose Gleichheit, die in ihrer Übertreibung gerade in das Gegenteil umschlagen würde; vielmehr soll gleiches gleich, ungleiches aber ungleich behandelt werden“ [41]). Somit könnte sich eine Gemeinde, die gegen ihren Willen aufgelöst werden soll, allenfalls mit der Behauptung auf Art. 109 R.V. berufen, daß eine andere Gemeinde in ebendenselben Verhältnissen wie sie nicht eingemeindet und sie deshalb im Vergleich mit dieser ungleich behandelt werde. Da aber tatsächlich die maßgebenden Verhältnisse in jeder Gemeinde wieder anders liegen, wird diese Einwendung gegen die Grenzveränderung praktisch kaum eine Rolle spielen können. Die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes vom 27. Dezember 1927 kann demnach mit dem Hinweis auf Art. 109 R.V. nicht begründet werden.

VII. Ebensowenig verstößt das genannte Gesetz gegen Art. 70 der Preußischen Verfassung, wie von Stier-Somlo [42]) behauptet wird. Art. 70 unterscheidet sich von Art. 127 R.V. nur dadurch, daß er sagt, den Gemeinden wird das Selbstverwaltungsrecht gewährleistet, statt die Gemeinden haben das Recht der Selbstverwaltung. Da aber auch Art. 127 R.V. eine Gewährleistung dieses Rechts enthält, besteht ein inhaltlicher Unterschied zwischen den beiden Verfassungsbestimmungen nicht; auch Art. 70 der Preuß. Verfassung bezweckt also lediglich den Schutz der Selbstverwaltung als Rechtsinstitution, verleiht aber den Gemeinden nicht ein Recht auf Fortbestehen. Auch das ist herrschende Ansicht [43]). Weitere Erörterungen sind daher überflüssig: es gilt für das Verhältnis des § 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 1927 zu Art. 70 der Preußischen Verfassung ebendasselbe, was über sein Verhältnis zu Art. 127 R.V. gesagt worden ist.

---

[41]) J.W. 1930, Seite 413.
[42]) Archiv d. öff. Rechts, Neue Folge, Bd. 17, S. 25 ff.
[43]) Vgl. Peters, Grenzen, S. 42, und Glässing, S. 29.

§ 7. Die Eingemeindungsverträge.

I. Der eigentliche die Eingemeindung bewirkende Rechtsvorgang ist ein staatshoheitlicher Verwaltungsakt; unrichtig ist, wie dargetan wurde, die Auffassung, daß eine Eingemeindung durch einen Vertrag der Beteiligten zustandekommen könne. Es ist aber nicht ausgeschlossen, daß die von der kommunalen Grenzveränderung betroffenen Gemeinden vor der Vollziehung der Eingemeindung miteinander in Verhandlung treten und sich auf gewisse Punkte einigen, die für ihr zukünftiges Verhältnis zueinander maßgebend sein sollen. Ob solche Vereinbarungen das staatliche Organ, das im einzelnen Fall für die Vornahme der Eingemeindung zuständig ist, binden, soll später untersucht werden. Tatsächlich werden derartige Verabredungen, sog. Eingemeindungsverträge, fast ausnahmslos vor Änderungen kommunaler Grenzen abgeschlossen; notwendig ist dies aber keinesfalls, die Eingemeindungsverträge sind jedoch ein sehr wichtiges Hilfsmittel bei der Durchführung der Gebietsveränderung. Als Parteien des Vertrages kommen in Betracht Stadt- und Landgemeinden, Gutsherren und Besitzer kommunalfreier Grundstücke.

II. Darüber, was Inhalt eines Eingemeindungsvertrages sein könne, gibt es keine gesetzlichen Bestimmungen; es läßt sich aber aus allgemeinen Regeln entnehmen. Zunächst muß gefragt werden, ob der Eingemeindungsvertrag Bestandteil eines Gesetzes geworden ist. Das ist in folgender Weise möglich: häufig sind einem Eingemeindungsgesetz als Anlage die gesamten Bestimmungen des Eingemeindungsvertrages angefügt oder auch unmittelbar in den Text des Gesetzes aufgenommen. Es wird dann im Gesetz, das selbst nur wenige Vorschriften enthält, auf den Inhalt des Vertrages verwiesen. Dies hat die Wirkung, daß die Vorschriften des Vertrages Teil des Gesetzes werden und damit Gesetzeskraft erlangen, insbesondere also auch nur wie ein Gesetz wieder beseitigt werden können. Andererseits kann aber der Gesetz gewordene Eingemeindungsvertrag frühere entgegenstehende Gesetze stillschweigend oder ausdrücklich aufheben; allerdings muß er sich dabei immer im Rahmen des geltenden Gemeindeverfassungsrechts halten. Soweit das Eingemeindungsgesetz Abweichungen vom früheren Recht enthält, geht es diesem vor [1]), denn der Satz „Lex posterior dero-

[1]) so O.V.G., Bd. 57, S. 43, Bd. 58, S. 88, und Bd. 62, S. 306.

gat legi priori" gilt auch hier. Ist dagegen der Eingemeindungsvertrag nicht zum Bestandteil des Eingemeindungsgesetzes geworden, so gelten für ihn die allgemeinen Vorschriften über den Inhalt von Verträgen. Er darf also weder gegen die geltenden Gesetze, noch gegen die guten Sitten verstoßen; tut er das, so wird man ihn als nichtig ansehen müssen, und zwar selbst dann, wenn der Eingemeindungsakt vom Staat vorgenommen wird, denn ihm kommt in dieser Beziehung heilende Wirkung nicht zu. Innerhalb des hierdurch gegebenen Rahmens können in dem Eingemeindungsvertrag alle denkbaren Angelegenheiten sowohl öffentlich-rechtlicher wie auch privatrechtlicher Natur geregelt werden. In der Natur der Sache liegt es, daß im Eingemeindungsvertrag zunächst einmal das Verlangen der Parteien zum Ausdruck gebracht wird, zu einer Gemeinde verbunden zu werden, oder gegebenenfalls, daß und welche einzelnen Teile einer Gemeinde der anderen zugeschlagen werden sollen u. ä. Auch der Zeitpunkt, zu welchem die kommunale Bezirksveränderung vorgenommen werden soll, wird festgelegt; meistens werden auch Übergangsbestimmungen verabredet werden. Endlich finden in dem Eingemeindungsvertrag Aufnahme die Vereinbarungen jeder Art, welche die Gemeinden für die zukünftige Gestaltung ihres gegenseitigen Verhältnisses getroffen haben, sei es über die Fortgeltung des Ortsrechts oder über Verkehrsfragen, sei es über steuerliche Erleichterungen usw. Hier ist hinzuweisen auf den Erlaß des Preuß. Innenministeriums vom 4. April 1910 [2]), welcher u. a. bestimmt, daß von einer Bindung der hoheitlichen Rechte, insbesondere der Rechte der Polizei, grundsätzlich abgesehen werden soll. Dagegen solle die Ausdehnung des Geltungsgebietes der Ortsstatuten, Observanzen und Polizeiverordnungen auf das einzugemeindende Gebiet vorgesehen werden, und zwar die der letztgenannten mit der Maßgabe, daß sie unter Beobachtung der für ihren Erlaß vorgesehenen Form zu erfolgen hat.

III. Bestritten ist die rechtliche Natur der Eingemeindungsverträge; betont sei zunächst, daß sie dem öffentlichen und nicht dem bürgerlichen Recht angehören. Dies ist namentlich die Auffassung des R.G., das in einer Entscheidung [3]) ausgesprochen hat, die Eingemeindung sei grundsätzlich in allen Beziehungen und hinsichtlich aller

[2]) Min.Bl. f. Inn. Verw., S. 78.
[3]) R.G.Z. 68, S. 213 ff.

Rechtswirkungen nach öffentlichem Recht zu beurteilen. Ebendenselben Standpunkt nimmt das Preußische Oberverwaltungsgericht ein [4]). Die Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatem Recht wird auch jetzt noch von der überwiegenden Zahl der Schriftsteller anerkannt [5]). Es ist hier nicht der Platz, auf die verschiedenen Lehrmeinungen über die Abgrenzung beider näher einzugehen; es genügt, darauf hinzuweisen, daß die Trennung geschichtlich von jeher bestanden hat — angefangen im römischen Recht — und daß sie auch im geltenden Recht eine Rolle spielt. Ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal, auf das alle Betrachtungen über diese Frage mehr oder minder großen Wert legen, liegt darin, daß die dem öffentlichen Recht angehörenden Normen die Beziehungen der einzelnen als untergeordnete Rechtssubjekte zu dem Staat als übergeordnetem Inhaber der höchsten Macht regeln; dagegen herrscht im privaten Recht der Grundsatz der Gleichordnung der Beteiligten; privatrechtliche Normen beziehen sich auf die Rechtsverhältnisse der Menschen und ihrer Gemeinschaften zueinander.

Inhaltlich beschäftigen sich die Eingemeindungsverträge vorwiegend mit Angelegenheiten, welche dem öffentlichen Recht angehören; nebenher werden zwar häufig auch privatrechtliche Verhältnisse geordnet, doch tritt deren Bedeutung gegenüber der der öffentlich-rechtlichen Beziehungen zurück, so daß das Wesentliche bei jedem Eingemeindungsvertrag immer die Regelung der öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten für das zukünftige Verhältnis der Gemeinden, die an der Grenzveränderung beteiligt sind, bleibt. Weil es nur auf das Wesentliche ankommt, ist es unbedenklich, die Eingemeindungsverträge als dem öffentlichen Recht angehörend zu bezeichnen; darüber besteht auch fast Einmütigkeit in Rechtsprechung und Rechtslehre. Eine große Streitfrage ist es aber, ob die Eingemeindungsverträge wirklich Verträge sind, wie ihr Name andeutet. Es muß hier näher eingegangen werden auf die bereits einmal berührte, in der Literatur teilweise gemachte Unterscheidung von Vertrag einerseits und Vereinbarung oder Gesamtakt andererseits [6]). Wenn wir ausgehen von der bekannten Einteilung der Rechtsgeschäfte in einseitige und zweiseitige, so kann es keinem Zweifel

---

[4]) O.V.G., Bd. 37, S. 405.
[5]) vgl. Stier-Somlo, Reichs- und Landes-Staatsrecht, § 1.
[6]) s. o. S. 26.

unterliegen, daß die Eingemeindungsverträge den zweiseitigen Rechtsgeschäften zuzurechnen sind. Durch einseitige Erklärung einer von der geplanten Eingemeindung betroffenen Gemeinde kann niemals ein Eingemeindungsvertrag zustande kommen; es bedarf vielmehr dazu stets des Zusammentreffens von mindestens zwei Willenserklärungen verschiedener Rechtssubjekte.

Zweiseitige Rechtsgeschäfte pflegt man den Verträgen gleichzusetzen, jedoch hat Binding [7]) neben die Verträge die Vereinbarungen gestellt und versteht hierunter diejenigen Fälle, in denen zur Hervorbringung eines rechtlichen Erfolges mehrere inhaltlich gleiche Willenserklärungen notwendig sind, während die Verträge Rechtsgeschäfte sind, die aus Willenserklärungen verschiedenen Inhalts bestehen. Das rechtlich-wesentliche bei der Vereinbarung, sagt Binding, sei die Willenseinigung, der Gemeinwille; seine Entstehung, die Verschmelzung der Einzelwillen, erfolge in der Form der Vereinbarung. Demgegenüber bewirke der Vertrag keine Willenseinigung, sondern nur eine Willensbindung. Die Vereinbarung verpflichte beide Teile zu gemeinsamen Handeln oder einen zum Handeln auch für den andern, der Vertrag dagegen nur einen oder aber beide zum Handeln verschiedenen Inhalts. Bindings Lehre wurde ausgebaut von Kuntze [8]); dieser sieht aber im Gegensatz zu Binding das Wesentliche nicht in der Entstehung des Gemeinwillens, sondern in dem gemeinsamen Handeln der Beteiligten. Gesamtakt ist nach Kuntze nämlich ein Rechtsgeschäft, das in dem gemeinsamen Handeln der Beteiligten besteht; er unterscheide sich vom Vertrage einmal durch die pluralistische Anlage (der Vertrag sei dualistisch, deshalb sei die Gesellschaft kein Vertrag), zum andern dadurch, daß beim Vertrag Gegensatz der Interessen, beim Gesamtakt Gleichheit der Interessen bestehe. Endlich bewirke der Vertrag Rechtswirkungen nur innerhalb der Parteien (der Vertrag zugunsten Dritter sei eine Abnormität), der Gesamtakt solche außerhalb der Parteien.

Der Unterschied zwischen Vertrag und Vereinbarung wird am besten durch Beispiele veranschaulicht: 1. Will A dem B eine Sache verkaufen, so lautet die Willenserklärung des A: „Ich will Dir, B, diese Sache verkaufen", die Erklärung des B aber: „Ich will diese Sache von Dir, A,

---

[7]) Die Gründung des Norddeutschen Bundes.
[8]) Der Gesamtakt, ein neuer Rechtsbegriff.

kaufen". Beide Erklärungen sind einander entgegengesetzt. Sie ergänzen sich gegenseitig und bewirken eine Verpflichtung beider Parteien, und zwar des A, dem B die Sache zu übergeben und ihm das Eigentum an ihr zu verschaffen, des B, den Kaufpreis zu bezahlen. Das Interesse des A ist auf Veräußerung, das des B auf Erlangung des Kaufgegenstandes gerichtet.

2. Ein aus mehreren Richtern bestehendes Kollegialgericht hat ein Urteil zu fällen; auch hier ist ein Zusammenwirken der Willensäußerungen mehrerer Richter erforderlich. Damit ein Urteil zustande kommt, muß mindestens die Hälfte der Richter eine inhaltlich gleiche Willenserklärung abgeben; ihre Willenseinigung bringt den Erfolg, das Urteil, zustande.

3. Der Reichstag beschließt den Erlaß eines Reichsgesetzes; auch hier müssen wieder mehrere Reichstagsabgeordnete ihre Stimme abgeben; jeder einzelne Abgeordnete faßt seine Entschließung und durch das Zusammentreffen einer bestimmten Anzahl von Willenserklärungen, die inhaltlich gleich sind, kommt der Beschluß des Reichsgesetzes zustande. Es sind also voneinander unabhängige Erklärungen, die in ihrer Zusammenfassung den erstrebten Erfolg hervorbringen.

In diesen Beispielen sind alle Merkmale gegenübergestellt, die für wesentlich gehalten werden von denen, die den Begriff der Vereinbarung und des Vertrages voneinander trennen. Im ersten Fall mehrere Willenserklärungen mit verschiedenem Inhalt, entgegengesetzte Interessen der Vertragsteile, Rechtswirkungen innerhalb der Parteien, Gleichberechtigung derselben und Willensbindung. Im zweiten und dritten Beispiel dagegen mehrere Erklärungen gleichen Inhalts, gleiche Interessen und Rechtswirkungen außerhalb der Parteien. Diese Fälle würden also unter den Begriff der „Vereinbarung" zu bringen sein, während es sich im ersten Beispiel zweifellos um einen Vertrag handelt, und zwar um einen solchen des Privatrechts. Gibt es aber Verträge auch auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts? Das wird jetzt fast allgemein bejaht [9]). Dem öffentlichen Recht entsprechen zwar am besten diejenigen Akte, bei denen der Staat oder eine sonstige mit öffentlicher Gewalt bekleidete Körperschaft tätig wird; sie spielen deshalb auch im Verwaltungsrecht die hervorragende Rolle. Neben ihnen kommen verhältnismäßig selten die

[9]) Vgl. Jellinek, Verwaltungsrecht, § 11, II 2.

sog. zweiseitigen Verwaltungsakte vor, die zusammengesetzt sind aus der nach öffentlichem Recht zu beurteilenden Willenserklärung des Staates und einer privatrechtlichen Willenserklärung eines Untertanen.[10]) Sodann kennt aber auch das öffentliche Recht solche Rechtsgeschäfte, bei denen die hoheitliche Natur des Staates vollkommen zurücktritt und er gleichberechtigt dem anderen Vertragskontrahenten gegenübersteht. Das sind die öffentlich-rechtlichen Verträge. Öffentlich-rechtlich sind sie darum, weil sie Rechtsverhältnisse des öffentlichen Rechts begründen oder sonst beeinflussen; Verträge, weil die Parteien einander gleichberechtigt sind und nicht der Staat als Inhaber der höchsten Gewalt dem Untertan gegenübertritt. Solche Verträge können abgeschlossen werden zwischen Personen des öffentlichen Rechts; hierher gehören z. B. die Konkordate zwischen Staat und Kirche; oder auch zwischen einer öffentlich-rechtlichen Persönlichkeit und einem Privatmann, wie z. B. die Verträge einer Gemeinde mit einem Einwohner über die Benutzung gewisser Anstalten oder zwischen Wegeunterhaltungspflichtigen und Kleinbahnunternehmen.

Als ein solcher öffentlich-rechtlicher Vertrag stellt sich aber auch der zwischen mehreren Gemeinden abgeschlossene Eingemeindungsvertrag dar[11]). Wir finden bei ihm alle wesentlichen Vertragsmerkmale vereinigt. Selbst wenn also der Begriff der „Vereinbarung" neben dem Vertragsbegriff Berechtigung haben sollte, so würde der Eingemeindungsvertrag doch nicht unter ihn fallen. Denn weder sind die Willenserklärungen der beteiligten Kommunalbezirke inhaltlich gleichlautend noch decken sich die von ihnen verfolgten Interessen noch äußern die Eingemeindungsverträge Rechtswirkungen außerhalb der abschließenden Gemeinden. In einem zwischen den Gemeinden X und Y abgeschlossenen Eingemeindungsvertrag will beispielsweise die Gemeinde X die Gemeinde Y eingemeinden, will dadurch ihr Gebiet erweitern, die Beamten von Y in ihren Dienst übernehmen und für ordnungsmäßige Kanalisation in der Gemeinde Y binnen drei Jahren sorgen. Der Wille der Gemeinde Y ist nicht auf dasselbe, sondern auf das Entsprechende gerichtet, sie will in X eingemeindet werden und ihre kommunale Selbständigkeit aufgeben, ihr Gebiet an X abtreten, ihre Beamten in den Dienst von

[10]) Jellinek a. a. O.
[11]) So ausdrücklich Jellinek a. a. O. Fußnote 33.

X treten lassen und eine Kanalisation binnen drei Jahren haben. Demgemäß sind auch die Interessen von X und Y einander entgegengesetzt. Die Vertragswirkungen äußern sich nur im Verhältnis der Gemeinden zueinander; es ist nirgends vorgesehen, daß die Gemeinden etwas mit Wirkung außerhalb der Parteien verabreden können.

Der Eingemeindungsvertrag bereitet den staatlichen Eingemeindungsakt vor. Zwar wird das zur Grenzveränderung berufene Organ durch die Vereinbarungen der Gemeinden in keiner Weise gebunden, denn es hat allein nach objektiven Gesichtspunkten unter Berücksichtigung des öffentlichen Interesses zu entscheiden. Praktisch wird aber die Eingemeindung unter Zugrundelegung der Vertragsbestimmungen meistens vorgenommen werden.

Loening [12]) leugnet hinsichtlich der Vereinbarungen über öffentlich-rechtliche Verhältnisse überhaupt jede rechtliche Wirkung des Eingemeindungsvertrages; er begründe keinerlei Rechte und Pflichten, sondern habe nur die tatsächliche Bedeutung, daß die Gemeinden ihr Einverständnis zu der Grenzveränderung erklärten unter der Voraussetzung, daß bestimmte öffentlich-rechtliche Verhältnisse in der im Vertrag angegebenen Weise geregelt würden. Da ein Einverständnis der Beteiligten nicht erforderlich sei, wenn die Eingemeindung durch Gesetz erfolge (nach geltendem Recht ist es bei keiner Grenzveränderung erforderlich), so habe die Erklärung gar keine Bedeutung. Nur eine beschränkte Rechtswirksamkeit erkennt Loening hinsichtlich der privatrechtlichen Bestimmungen des Eingemeindungsvertrages an. Er meint, sie seien getroffen nur für den Fall, daß die Eingemeindung vollzogen und damit die eine Gemeinde Rechtsnachfolgerin der anderen werde; da aber niemand sein eigener Gläubiger und Schuldner sein könne, so könne für die nach der Eingemeindung zu bewirkenden Leistungen eine Verpflichtung nicht begründet werden; lediglich Dritten gegenüber könne sich die Gemeinde zu Leistungen nach vollzogener Grenzveränderung verpflichten.

Dieser Standpunkt Loenings ist nicht zu billigen. Hinsichtlich des öffentlich-rechtlichen Teils des Eingemeindungsvertrages ist zunächst zu fragen, ob er Bestandteil eines Eingemeindungsgesetzes geworden ist oder nicht; ist es der Fall, so erlangt auch der Eingemeindungsvertrag Gesetzeskraft und seine Erfüllung kann mit denselben Mit-

---

[12]) Pr. Verw.Bl., Bd. 29, S. 661.

teln erzwungen werden, wie die Befolgung eines Gesetzes sonst. Ist der Vertrag nicht zum Bestandteil des Gesetzes geworden, so würde seine verpflichtende Wirkung nur durch eine ausdrückliche gesetzliche Vorschrift ausgeschlossen werden können; denn soweit ein Gesetz nicht entgegensteht, muß man davon ausgehen, daß Verträge mit rechtlicher Wirksamkeit abgeschlossen werden können. Ebenso wenig ist die Einschränkung der Wirksamkeit bezgl. des privatrechtlichen Inhalts der Eingemeindungsverträge, wie sie Loening macht, berechtigt. Daß die privatrechtlichen Vereinbarungen der Kommunen rechtswirksam sind, nimmt bis zum Erlaß des Eingemeindungsaktes auch Loening an. Irrig ist seine Auffassung, daß, wenn mit dem Augenblick, in dem die Grenzveränderung vollzogen wird, die Rechtssubjekte, die den Vertrag geschlossen haben, fortfallen, auch dieses selbst hinfällig würde. Allerdings wird, sobald eine Gemeinde sich weigert, eine im Vertrag übernommene Verpflichtung zu erfüllen, die andere Gemeinde nicht mehr Erfüllung verlangen können, weil sie zu bestehen aufgehört hat. Eine gesetzliche Bestimmung darüber, wie in solchem Fall zu helfen ist, gibt es nicht. Das Preußische Oberverwaltungsgericht hat in einer Entscheidung [13]) einmal gesagt, daß der einzelne Einwohner der eingemeindeten Kommune zur Geltendmachung von Rechten aus dem Eingemeindungsvertrag nicht befugt sei; das ist richtig mit der Einschränkung, daß es sich nicht um einen Vertrag zu seinen Gunsten handeln darf. Im übrigen kann aber die Erfüllung der Vertragspflichten nur dadurch erzwungen werden, daß die staatliche Aufsichtsbehörde der säumigen Gemeinde entsprechende Anweisungen erteilt und notfalls mit Zwangsmitteln vorgeht. Das könnte etwa in der Weise geschehen, daß die Behörde in den Etat der vergrößerten Gemeinde einen gewissen Betrag einsetzt, welcher der aufgenommenen Kommune als Entschädigung zu zahlen ist. Interessant ist die Regelung, die anläßlich der Eingemeindung von Höchst nach Frankfurt a. M. getroffen wurde [14]): es wurde ein Bezirksrat eingesetzt, dessen Aufgabe darin bestand, die Rechte der bisherigen Gemeinde Höchst aus dem Eingemeindungsvertrag geltend zu machen; für Streitfälle war ein Schlichtungsverfahren vorgesehen. In einer Denkschrift des Ausschusses westlicher Vororte und In-

[13]) R. u. Pr. V.Bl., Bd. 49, S. 315.
[14]) zum Folgenden vgl. Nußbaum, S. 11 ff.

dustriekreise über eine Neuregelung des Eingemeindungsrechts[15]) wurde die Schaffung einer besonderen Behörde, die über Streitigkeiten aus dem Eingemeindungsvertrag entscheiden sollte, verlangt.

V. Eine besondere Frage ist, ob eine Gemeinde von einem geschlossenen Eingemeindungsvertrag zurücktreten kann. Bei Gelegenheit der Eingemeindungsverhandlungen zwischen der Gemeinde Leutzsch und der Stadt Leipzig in den Jahren 1912 und 1913 war es streitig geworden, ob der Rücktritt vor der Vornahme der Eingemeindung durch einen Staatsakt möglich ist. Das Sächsische Ministerium, an welches damals der Streit vom Sächsischen Oberverwaltungsgericht zuständigkeitshalber verwiesen war, entschied über die eigentliche Frage, ob die Gemeinde Leutzsch zurücktreten könne, nicht, verweigerte aber die Genehmigung der Eingemeindung mit der Begründung, daß „im gegenwärtigen Zeitpunkt eine Übereinstimmung der auf die Eingemeindung abzielenden Beschlüsse der städtischen Kollegien zu Leipzig und des Gemeinderats zu Leutzsch tatsächlich nicht mehr vorliege".[16]) Diese Entscheidung des Ministeriums würde dem geltenden preußischen Recht nicht entsprechen, weil danach die Übereinstimmung der Gemeinden nicht mehr Voraussetzung für die Grenzveränderung ist. Weil in Preußen die Staatsbehörde, welche die Eingemeindung zu vollziehen hat, sich um das Vorliegen eines Eingemeindungsvertrages nicht zu kümmern braucht, hat die ganze Frage für preußische Verhältnisse nur geringen praktischen Wert. Immerhin ist es für die Gemeinden von Bedeutung zu wissen, ob sie sich den im Vertrag übernommenen Verpflichtungen durch Rücktrittserklärung entziehen könne, wenn diese Verpflichtungen nicht gleichzeitig durch den staatlichen Eingemeindungsakt begründet werden, insbesondere also, wenn der Eingemeindungsvertrag nicht Bestandteil eines Eingemeindungsgesetzes geworden ist.

Der Eingemeindungsvertrag schafft, wie jeder andere Vertrag auch, eine Bindung der Parteien an ihn. Im öffentlichen Recht gibt es keinerlei Bestimmungen über den Vertragsrücktritt. Keines weiteren Hinweises bedarf es, daß die Parteien sich im Eingemeindungsvertrag ein Rücktrittsrecht ausdrücklich vorbehalten und es dann natürlich auch ausüben können; aber auch dann, wenn ein solcher

---

[15]) in Z. für Selbstverwaltung, Bd. V, S. 154.
[16]) vgl. Schaumann, S. 52 ff.

Vorbehalt nicht in den Vertrag aufgenommen ist, muß man den Gemeinden ein Rücktrittsrecht entsprechend den Vorschriften des privaten Rechts zugestehen, d. h. also bei verschuldeter Unmöglichkeit der Erfüllung des Vertrages, § 325 B.G.B., und bei Verzug nach ergebnislosem Ablauf einer vom Gläubiger gesetzten Nachfrist, § 326 B.G.B. Da nämlich die öffentlich-rechtlichen Verträge dieselbe Rechtsnatur wie die privatrechtlichen haben, steht nichts entgegen, daß die im B.G.B. für die Verträge gegebenen Bestimmungen auf die Verträge des öffentlichen Rechts entsprechend angewendet werden.

VI. Besondere Formvorschriften für Eingemeindungsverträge bestehen nicht. Erforderlich ist, daß jede Gemeinde durch ihre dazu berufenen Organe ihren Willen zur Änderung der kommunalen Grenzen kundgibt und beschließt, was in den Eingemeindungsvertrag aufgenommen werden soll; die Beschlüsse der einen Gemeinde müssen denen der anderen entsprechen und mit ihnen zu vereinbaren sein. Eine schriftliche Festlegung der getroffenen Abmachungen wird sich bei der Wichtigkeit des Eingemeindungsvertrages für die Zukunft der Kommunen von selbst ergeben; sie muß von den vertretungsberechtigten Organen der Stadt- oder Landgemeinde, dem etwa beteiligten Besitzer eines selbständigen Gutsbezirks oder dem Eigentümer eines kommunalfreien Grundstückes unterschrieben werden.

Wiederholt taucht bei Eingemeindungen, insbesondere, wenn sie in der Form eines Gesetzes vorgenommen werden, der Ausdruck „Bedingungen der Eingemeindung" auf; er ist irreführend, denn in Wahrheit handelt es sich hierbei nicht um echte Bedingungen, d. h. ungewisse zukünftige Ereignisse, von deren Eintritt die Wirksamkeit der Eingemeindung abhängig gemacht wird. Zwar ist es an sich möglich, daß in einen Eingemeindungsvertrag wirkliche Bedingungen aufgenommen werden; aber unter dem, was in den Verträgen gewöhnlich als Bedingungen der Eingemeindung bezeichnet wird, ist regelmäßig der Vertragsinhalt selbst zu verstehen. Das ergibt auch der Erlaß des Preußischen Innenministeriums vom 4. April 1910[17]), welcher den Gemeinden empfiehlt, den Inhalt der Eingemeindungsverträge zu trennen in „Bedingungen der Eingemeindung" und „anderweite Vorschriften"; dasselbe beweisen ver-

[17]) Min.Bl. i. V., S. 78.

schiedene Eingemeindungsgesetze [18]). Als Bedingungen werden diejenigen Bestimmungen des Vertrages bezeichnet, die ihrer Natur und dem Willen der Parteien gemäß erzwingbar sind, während die „Anderweiten Vorschriften" Vorschriften instruktioneller Art sind oder solche, die die Vertragsteile nur moralisch binden.

§ 8. Die Rechtswirkungen der Eingemeindung auf öffentlich-rechtlichem Gebiet.

Eine jede Grenzveränderung äußert Wirkungen auf den verschiedensten Gebieten und berührt den einzelnen Einwohner der Gemeinde mehr oder minder stark. In den Rechtsverhältnissen der Gemeinde, welche eine andere ganz oder zum Teil in sich aufnimmt und ihr Gebiet vergrößert, treten zwar kaum Veränderungen ein. Dagegen sollen im Folgenden die wichtigsten Wirkungen einer Eingemeindung auf die Verhältnisse der eingemeindeten Kommune und ihrer Einwohner betrachtet werden. Es müssen auseinandergehalten werden die Wirkungen auf öffentlichrechtlichem und auf privatrechtlichem Gebiet. Die allgemeine Folge der Eingemeindung ist die, daß diejenige Gemeinde, welche eine andere ganz oder teilweise in ihr Gebiet aufnimmt, Rechtsnachfolgerin der einverleibten Kommune wird. Dies folgt ohne weiteres aus dem Wesen der Eingemeindung und ist vom Reichsgericht in der erwähnten Entscheidung [1]) klar ausgedrückt; es wird auch nicht bezweifelt. Werden zwei bisher selbständige Gemeinden zu einer neuen verbunden, so wird die neu entstandene die Rechtsnachfolgerin der bisherigen; auch das ist unstreitig. Die Ansichten gehen aber auseinander darüber, ob die durch Zusammenschluß zweier Gemeinden entstandene oder die durch Aufnahme bisher fremder Gebiete vergrößerte Gemeinde die Rechtspersönlichkeit der früheren Gemeinde fortsetzt oder ob diese untergehen und neue Rechtspersönlichkeiten entstehen. Schon Gierke [2]) hat den Standpunkt vertreten, auch die durchgreifendste Veränderung einer juristischen Person lasse deren eigentliches Selbst unversehrt; eine Gesamtperson bleibe mit sich identisch wie die Einzelperson, solange sie bestehe. Kohler [3]) meint, eine Gemeinde, wie überhaupt jede juri-

---

[18]) vgl. z. B. Gesetze v. 13. 1. 1921, 29. 7. 1921, 14. 11. 1922 25. 6. 1924 u. a.

[1]) s. o. Seite 31.

[2]) Genossenschaftstheorie, S. 825.

[3]) in D.J.Z. 1911, S. 1262.

stische Person, könne ebenso wie die natürliche Person, Wandlungen erfahren, ohne ihre Individualität einzubüßen; deshalb handle es sich nicht um den Untergang und die Neuentstehung der Persönlichkeit von Gemeinden, wenn eine Kommune in einer anderen aufgehe oder aus einer mehrere werden. Im Gegensatz zu diesen beiden Schriftstellern steht insbesondere das Kammergericht mit seiner Auffassung, es entstehe eine neue Rechtspersönlichkeit durch die Aufnahme neuen Gebiets in eine Gemeinde.[4]) Praktischen Wert hat der Streit kaum, weil nach beiden Meinungen Rechtsnachfolge eintritt. Entscheidend ist der Wille des Gesetzgebers; wo dieser nicht zum Ausdruck gebracht ist, gibt es keinen Grund, der gegen die Annahme einer Fortdauer der Rechtspersönlichkeit in veränderter Gestalt spricht. Die Veränderungen im Bestande der Gemeinden, die infolge einer Grenzveränderung eintreten, sind in manchen Fällen nur geringe; es ist dann nicht einzusehen, warum durch sie die Existenz der Gemeinde beendigt werden soll, sofern nicht besondere Umstände dafür sprechen. Das preußische Innenministerium steht auf dem Standpunkt, daß beides möglich ist und unterscheidet danach zwischen „Eingliederung" und „Zusammenschluß" [5]).

I. Von großer Bedeutung für die Praxis ist die Frage, ob das in der einverleibenden Gemeinde geltende örtliche Recht und die für ihren Bezirk erlassenen Polizeiverordnungen ihren Geltungsbereich ohne weiteres auf den des eingemeindeten Gebiets erstrecken. Es stehen sich in dieser Streitfrage die Ansichten des Preußischen Oberverwaltungsgerichts und des Kammergerichts gegenüber. Das preußische Oberverwaltungsgericht hat in der Entscheidung vom 18. März 1880 [6]) die Auffassung vertreten, daß eine Erweiterung des Gebiets einer Gemeinde von selbst die Ausdehnung des in ihr geltenden Rechts auf das hinzukommende Gebiet zur Folge habe; zur Begründung verweist es auf § 2 der östl. L.G.O.: privatrechtliche Verhältnisse dürfen durch Änderungen von Grenzen der Gemeindebezirke nicht gestört werden. Es schließt hieraus, daß umgekehrt öffentlich-rechtliche Verhältnisse einer Abänderung unterliegen und nach einheitlich für den ganzen Bezirk geltenden Vorschriften geregelt werden müßten.

---

[4]) O.L.G. Rspr., Bd. 16, S. 153.

[5]) Siehe oben Seite 3 und Runderlaß vom 19. 10. 1928; Min.Bl. i. V., S. 1055.

[6]) O.V.G., Bd. 6, Seite 218.

Daß diese Folgerung des Oberverwaltungsgerichts unhaltbar ist, hat insbesondere Jebens [6a]) dargetan; er hat überzeugend nachgewiesen, daß aus § 2 östl. L.G.O. nur entnommen werden könne, daß die öffentlich-rechtlichen Verhältnisse eines eingemeindeten Gebietes zwar nicht ungestört bleiben müßten, wie die privatrechtlichen, daß damit aber noch nicht gesagt sei, daß sie ohne weiteres bei jeder Eingemeindung geändert würden.

Trotzdem hat das Oberverwaltungsgericht an diesem Satze festgehalten, allerdings ihn später nur als Regel aufgestellt, von welcher Ausnahmen möglich seien, namentlich dann, wenn eine Rechtsnorm ein Sonderrecht für einzelne Teile einführen oder besonders geartete Verhältnisse in einer Weise regeln wolle, daß eine Ausdehnung auf den Gebietszuwachs als ausgeschlossen angesehen werden müsse [7]). In dem gleichen Urteil prüft das Oberverwaltungsgericht weiter den Gesichtspunkt, ob eine Analogie möglich sei zwischen der Einbeziehung eines Staatsgebietes in einen anderen Staat und der Eingemeindung eines Gemeindegebietes in eine andere Gemeinde, ob also für die Ausdehnung des Geltungsbereiches eines Gesetzes auf einen eingemeindeten Kommunalbezirk dieselben Regeln gelten wie für das Inkrafttreten eines Gesetzes in einem neu hinzugekommenen Staatsgebiet. Es lehnt eine Analogie ab, weil es sich bei dem Erlaß von Staatsgesetzen um die Regelung der Rechtsordnung für ein Gebiet handle, dessen Begrenzung als dauernd angesehen und vorausgesetzt werde, und daher um die Schaffung einer Rechtslage, welche innerhalb dieser Begrenzung Geltung haben und Wirkungen äußern solle. Bei dem Ortsrecht für Kommunalbezirke aber handle es sich um Satzungen, die nicht für ein dauernd begrenztes Gebiet erlassen seien, sondern um ein solches, dessen Grenzen häufig einer Umgestaltung unterlägen, so daß diese ein Vorkommnis sei, mit dem regelmäßig gerechnet werden müsse. Deswegen sei die Annahme berechtigt, daß das örtliche Recht und die Polizeiverordnungen nicht nur auf das beim Erlaß dem Bezirk angehörende Gebiet beschränkt, sondern daß ihr Geltungsbereich der durch die jeweilige Begrenzung des Gebiets gegebene Bezirk sei. Auch diese Beweisführung des Oberverwaltungsgerichts hat Jebens [8]) entkräftet mit dem Hinweis, daß man dem Staatsgebiet und der Zahl seiner

---

[6a]) Pr. Verw.Bl., Bd. *22*, Seite 509.
[7]) O.V.G., Bd. 37, S. 405.
[8]) a. a. O.

Veränderungen nicht die Gesamtsumme der in ihm befindlichen Kommunalbezirke und die Häufigkeit der an ihnen vorgenommenen Veränderungen der Grenzen gegenüberstellen könne; man könne vielmehr mit der Veränderung eines Staatsgebiets nur die eines einzelnen Gemeindebezirks vergleichen. Bei einem solchen Vergleich zeigt sich aber, daß auch für eine einzelne Gemeinde eine Grenzveränderung nicht eine regelmäßige Erscheinung ist, sondern gerade wie die Veränderung eines Staatsgebietes eine außergewöhnliche; schließlich kann aber überhaupt das häufige oder seltene Vorkommen eines Vorgangs nicht eine verschiedene rechtliche Beurteilung desselben rechtfertigen. Die dem Standpunkt des Oberverwaltungsgerichtes entgegengesetzte Auffassung hat als erstes Gericht das Bezirksgericht in München vertreten, welches in der Entscheidung vom 5. Dezember 1864 [9]) entschied, daß eine Ausdehnung einer Polizeiverordnung auf das eingemeindete Gebiet von selbst nicht eintrete nach dem allgemeinen auch hier gültigen Satz, daß jedes Gesetz nur für das Gebiet, für welches es bekannt gemacht sei, gelte. In gleichem Sinne erging eine Entscheidung des obersten Landesgerichts in München vom 19. Dezember 1891 [10]). Fast gleichzeitig stellte sich das Reichsgericht auf denselben Standpunkt, indem es erklärte, einen Rechtsgrundsatz, nach welchem die in einen Staatskörper neu hinzutretenden Landesteile unmittelbar infolge der Einverleibung an der gesamten Staatsverfassung und an allen öffentlichen Staatsanstalten teilnähmen, gäbe es nicht [11]). Vor allen Dingen war es aber das Kammergericht, das der Ansicht des preußischen Oberverwaltungsgerichts entgegentrat; in seinem Urteil vom 10. Mai 1900 [12]) heißt es, die ipso iure-Ausdehnung des in einem Gebiet geltenden Rechts auf das einverleibte Gebiet sei unmöglich; solange eine Neuregelung nicht erfolgt sei, blieben die dort bisher geltenden Rechtsvorschriften auch weiter in Kraft.

Nachdem das Oberverwaltungsgericht seine anfängliche Begründung, den Hinweis auf den Umkehrschluß aus § 2 östl. L.G.O. fallen gelassen hat, spitzt sich die Entscheidung des Meinungsstreites zu auf die Frage, ob eine Analogie mit dem Staatsrecht zulässig sei oder nicht. Dazu muß zunächst die Vorfrage beantwortet werden, wie die

---

[9]) Z. für Gesetzgebung in Bayern, Bd. XI, S. 429.
[10]) Goltdammers Archiv, Bd. 40, S. 211.
[11]) R.G.Z. 28, S. 306.
[12]) Johow, N. F., Bd. I C 57; vgl. D.J.Z. 1907, S. 414.

Rechtslage bezüglich der Ausdehnung des in einem Staat geltenden Rechts auf Gebietsteile ist, die dem Staat zugeschlagen werden. Sie wird seit langem dahin entschieden, daß eine Ausdehnung des neuen Rechts des in einem Staat zur Anwendung gelangenden Rechts auf bisher fremde Gebiete nicht von selbst mit der Einfügung dieser Gebiete in das Staatswesen erfolgt, sondern daß es von neuem erlassen werden muß. Die preußische Staatspraxis hat sich immer nach dem Satz gerichtet, daß es eine selbsttätige Ausdehnung und entsprechendes Außerkrafttreten des bisherigen Rechts nicht gibt [13]). Das beruht darauf, daß ein dahingehender Wille des Gesetzgebers nicht erkenntlich ist; eine allgemeine Vorschrift, die ausdrücklich die Ausdehnung vorschreibt, fehlt; aber auch in Einzelgesetzen wird sie niemals angetroffen. Es deutet darum nichts darauf hin, daß der Gesetzgeber etwas derartiges gewollt habe; dann muß man es aber als richtig anerkennen, daß Gesetze nur in dem Gebiet Geltung haben, welches im Augenblick ihres Erlasses zum Staatsgebiet gehörte. Soll es auch in der Gebietserweiterung angewendet werden können, so muß es dafür neu erlassen und verkündet werden. Andererseits bleiben die in diesem Gebiet bisher in Geltung gewesenen Gesetze bis zu ihrer ausdrücklichen Aufhebung weiter bestehen [14]).

Auch eine analoge Anwendung dieses zunächst nur für das Staatsrecht geltenden Satzes auf kommunalrechtliche Verhältnisse muß für möglich gehalten werden, da es keine durchschlagenden Argumente gegen diese Annahme gibt [15]). Den vom preußischen Oberverwaltungsgericht angeführten Grund, der aus der Seltenheit staatsrechtlicher und der Häufigkeit kommunaler Gebietsveränderungen gewonnen wird, hat Jebens zutreffend widerlegt; es erscheint die Behauptung, die Gemeinde sei ein Bezirk, dessen Abänderung ein Vorgang sei, mit dem regelmäßig gerechnet werden müsse, in der Tat durch nichts gerechtfertigt. Darum läßt sich nicht eine Absicht des Gesetzgebers unterstellen, daß er die Rechtsnormen für das jeweils seinem Bereich unterstehende Gebiet erlassen wolle: es entspricht vielmehr der natürlichen Auffassung, daß alle Rechtsnormen, die für ein örtlich beschränktes Gebiet erlassen sind, nur Geltung haben in dem Bezirk, wie er zur

---

[13]) vgl. die Nachweisungen bei Koch, Eingemeindungsrecht und Polizeiverordnung, S. 29 ff.

[14]) vgl. Nußbaum, Rechtswirkungen, S. 35.

[15]) Nußbaum a. a. O., S. 38.

Zeit des Erlasses vorhanden ist; der Gedanke liegt zu fern, daß der Gesetzgeber erwogen haben sollte, das Gebiet des betr. Bezirkes könnte in kürzerer oder längerer Zeit einmal einen Zuwachs erfahren und dann müsse das hinzukommende Gebiet demselben Recht unterstehen. Eine Grenzveränderung sowohl des Staates wie auch des Gemeindebezirks ist immer nur eine außergewöhnliche Maßnahme.

Es stehen auch praktische Erwägungen dem Standpunkt des Oberverwaltungsgerichts entgegen, das sich selbst gezwungen sieht, Ausnahmen von dem als Regel aufgestellten Satz zuzulassen. Denn wer sollte darüber entscheiden, ob ein Rechtssatz ein Sonderrecht für einen bestimmten Bezirk schaffen wollte oder in der Weise erlassen ist, daß eine Ausdehnung auf andere Gebiete ausgeschlossen erscheinen müßte? Den einzelnen Bürger darüber befinden zu lassen, würde zu großen Unzuträglichkeiten führen, weil es eine erhebliche Rechtsunsicherheit zur Folge haben würde. Diese Schwierigkeiten werden vermieden, wenn man der Ansicht des Kammergerichts folgt, daß eine Ausdehnung des örtlichen Rechts nur nach neuem Erlaß und neuer Verkündung in den eingemeindeten Ortsteilen eintritt; theoretische Bedenken stehen ihr nicht entgegen. Einen zwischen den Auffassungen des Oberverwaltungsgerichts und des Kammergerichts vermittelnden Standpunkt nimmt Peters [17]) ein, er unterscheidet nach zwei Richtungen, nämlich einmal ob es sich um den Zusammenschluß zweier Gemeinden zu einer neuen Gemeinde oder die Aufnahme einer Kommune oder von Teilen einer solchen in eine andere Gemeinde handelt, zum anderen, ob Kommunalrecht oder staatliches, in seiner Geltung auf einzelne Gemeinden beschränktes Recht in Betracht kommt. Beim Zusammenschluß, meint er, gehe das in den Gemeinden bisher in Kraft gewesene Recht, soweit es von ihnen erlassen sei, ohne weiteres unter, während das staatliche Recht, insbesondere die Polizeiverordnungen unverändert bestehen blieben. Bei der Einbeziehung einer Kommune in eine andere aber trete in den aufgenommenen Gebieten ohne weiteres das gesamte kommunale Ortsrecht der aufnehmenden Gemeinde, aber nicht das staatliche Recht, in Kraft.

Diese Meinung widerspricht, soweit nach ihr das kommunale Recht untergeht, dem Willen des Gesetzgebers,

[17]) Grenzen, S. 106.

der eine automatische Ausdehnung des örtlichen Rechts nicht beabsichtigt hat. Für den Fall des Zusammenschlusses zweier Gemeinden zu einer neuen bleibt überdies die Frage offen, welches Recht gelten soll, wenn das bisher in den beiden Gemeinden in Kraft befindliche untergeht. Bis zur Schaffung neuen Rechts durch die Körperschaften der neuen einheitlichen Gemeinde vergeht immer einige Zeit, für die ein rechtloser Zustand eintreten müßte. Ein zwingender Grund für die Annahme, das bisherige örtliche Recht gehe ohne weiteres unter, besteht nicht. In der Praxis wird allerdings im Fall der Aufnahme einer Kommune in eine andere eine Angleichung des örtlichen Rechts am Platz sein, auch beim Zusammenschluß wird das bisherige Recht nicht ohne zwingende Gründe ausgeschaltet werden. Im Ergebnis muß also der Ansicht des Kammergerichts beigepflichtet werden.

Eine Einschränkung muß dabei allerdings gemacht werden: stimmen die Verfassungen der durch Eingemeindung verbundenen Kommunen nicht überein, wie namentlich im Falle der Eingemeindung einer Landgemeinde in eine Stadt, so muß die Verfassung der aufgenommenen Gemeinde zugunsten derjenigen der aufnehmenden zurücktreten. Ein Nebeneinander der beiden Ortsverfassungen und damit der in ihnen vorgesehenen Vertretungskörperschaften könnte zuweilen zu großen Unstimmigkeiten führen, die sich zum Nachteil der Gemeinden auswirken, anstatt ihrem Bestem zu dienen, wie es der Zweck einer jeden Grenzveränderung ist. Schließen sich mehrere Kommunen, die eine gleiche Ortsverfassung haben, wie z. B. zwei Landgemeinden, zu einer zusammen, so können irgendwelche Schwierigkeiten in der Regel nicht entstehen. Es bleiben deshalb die beiden Verfassungen zunächst bestehen; die beiderseitigen Gemeindevertretungen sind tunlichst bald durch eine einheitliche Vertretung zu ersetzen, die von den Wahlberechtigten der neuen Kommune zu wählen ist.

Zum Ortsrecht gehören u. a. die Observanzen; gegen ihre Ausdehnung auf das eingemeindete Gebiet spricht noch ein Gesichtspunkt, den das Oberverwaltungsgericht gar nicht berücksichtigt hat. Observanzen sind objektive Rechtsnormen, die sich innerhalb eines bestimmten Kreises von Personen durch fortdauernde Übung auf Grund einer opinio necessitatis gebildet haben. Das Oberverwaltungsgericht hat zum Ausdruck gebracht, daß auch sie ohne weiteres in dem einer Gemeinde einverleibten Gebiet

in Kraft träten [18]). Das widerspricht aber dem Wesen der Observanz, also einer gewohnheitsrechtlichen Norm; denn man kann nicht Rechtssätze, die ihre Entstehung einer durch lange Zeit hindurch entwickelten Übung eines gewissen Personenkreises verdanken, weil dieser von der Notwendigkeit des Satzes überzeugt war, ohne weiteres in einem Personenkreis, in dem die genannten zur Entstehung notwendigen Voraussetzungen fehlen, gelten lassen [19]). In der Praxis werden die Schwierigkeiten, die sich aus der theoretischen Meinungsverschiedenheit ergeben können, dadurch vermieden, daß in den Eingemeindungsbeschluß oder das Eingemeindungsgesetz Bestimmungen über die Weitergeltung des Ortsrechts und der Polizeiverordnungen ausdrücklich aufgenommen werden. Bemerkenswert ist, daß nach der Meinung des preußischen Staatsministeriums das Ortsrecht sich von selbst ausdehnt, während die Polizeiverordnungen neu verkündet werden müssen [20]).

II. Ebenso wie die Vertretungskörperschaften der eingemeindeten Gemeinden müssen auch die anderen gemeindlichen Behörden mit dem Augenblick des Wirksamwerdens der Grenzveränderung verschwinden. Werden Gemeinden ganz oder teilweise einem anderen Kommunalwesen eingegliedert, so muß man annehmen, daß die Behörden der aufnehmenden Kommune künftig auch die Aufgaben der entsprechenden Behörden in den aufgenommenen Gebieten wahrzunehmen haben: das wird sich bei genügender Vorbereitung in der Regel ohne wesentliche Störungen bewerkstelligen lassen. Schwieriger gestaltet sich aber die Lage, wenn sich mehrere Gemeinden zu einer neuen zusammenschließen. Dann hören die Körperschaften in beiden zu bestehen auf, die neue Kommune hätte also zunächst gar keine Behörden, insbesondere also auch keine vertretungsberechtigten Korporationen. Das ist auch der Standpunkt des preußischen Ministeriums: es füllt die Lücke durch Einsetzung kommissarischer Behörden aus [21]).

Von außerordentlich großer praktischer Bedeutung ist die Frage der Einwirkung einer kommunalen Grenzveränderung auf die Rechtsverhältnisse der Gemeindebeam-

---

[18]) O.V.G., Bd. 6, S. 217.

[19]) ebenso Oppenheimer in Z. „Die Gemeinde", Jahrg. 4, S. 888, und Nußbaum a. a. O., S. 39 ff.

[20]) vgl. Runderlaß vom 10. 8. 1928, Min.Bl. i. V., Spalte 883.

[21]) vgl. Runderlaß vom 25. 7. 1929, Min.Bl. i. V., S. 361, sub B. I.

ten. Über sie ist im großen und ganzen durch theoretische Erörterungen und höchstrichterliche Erkenntnisse Klarheit geschaffen. Wie Stier-Somlo nachgewiesen hat [22]), kann diese Frage ausschließlich nach öffentlichem Recht beantwortet werden; das folgt einmal aus der Rechtsnatur der Eingemeindung als öffentlich-rechtlicher Verwaltungsakt, sodann aber auch daraus, daß das Beamtenverhältnis ebenfalls öffentlich-rechtlicher Natur und kein Rechtsgeschäft des Privatrechts ist. Die Rechtsstellung des Beamten wurzelt allein im öffentlichen Recht, und zwar auch, soweit es sich um seine Ansprüche auf Gehalt und Ruhelohn handelt; wenn diese Ansprüche auch vermögensrechtliche sind, so entspringen sie doch nicht dem Privatrecht [23]). Daraus ergibt sich die sehr wichtige Folgerung, daß ein Beamter, der in den Diensten einer eingemeindeten Kommune gestanden hatte, nicht unter Berufung auf § 419 B.G.B. Fortzahlung seines Gehalts oder seiner Pension von der neuen Gemeinde verlangen kann mit der Begründung, sie habe das gesamte Vermögen seiner bisherigen Arbeitgeberin übernommen. Das ist versucht, aber vom Reichsgericht ausdrücklich abgelehnt worden [24]).

Kein Beamter einer infolge Eingemeindung untergegangenen Kommune darf durch die Veränderung der kommunalen Grenzen in seiner rechtlichen und wirtschaftlichen Stellung irgendeine Verschlechterung erleiden. Deshalb kann der Reichsgerichtsentscheidung vom 17. Januar 1908 nur zugestimmt werden, welche sagt, bei Eingemeindungen habe die neue Gemeinde entsprechend dem bisherigen Dienstverhältnis den Beamten der eingemeindeten Gebiete alles dasjenige zu gewähren, worauf sie gegenüber der früheren Gemeinde ein Recht hatten, vor allen Dingen das gleiche Gehalt und die sonstigen Diensteinkünfte.[25]) Das folgt auch aus Art. 129 R.V., welcher auch für Kommunalbeamten gilt und ihnen die wohlerworbenen Rechte gewährleistet. Es könnte sich ein Beamter auf den Standpunkt stellen, er habe zwar Anspruch auf Fortzahlung des Gehalts gegen die neue Gemeinde, brauche ihr aber keine Dienste zu leisten, sondern nur der früheren jetzt aufgelösten Kommune. Das wäre unrichtig: die neue durch Verbindung entstandene Gemeinde hat kraft Rechtsnachfolge nicht nur die Pflichten der bisherigen Gemeinde über-

---

[22]) Handbuch, S. 204.
[23]) R.G.Z. 53, S. 429.
[24]) R.G.Z. 68, S. 213 ff.
[25]) R.G.Z. 68, S. 213 ff.

nommen, sondern ist auch in deren Rechte eingetreten. Sie ist daher berechtigt, von dem Beamten die Leistung der Dienste ebenso zu verlangen wie es die frühere Gemeinde gekonnt hatte; sie nimmt dem Beamten gegenüber in allen Beziehungen ebendieselbe Stellung ein, wie sie die frühere Gemeinde innegehabt hatte.

Über die Richtigkeit dieser vom Reichsgericht aufgestellten Grundsätze besteht kein Streit; ihre praktische Durchführung hat aber zu mancherlei Schwierigkeiten geführt. Es muß bei der Übernahme eines jeden Beamten und seiner Einsetzung in ein neues Amt darauf Rücksicht genommen werden, daß sich seine Rechtsstellung nicht verschlechtern darf; ihm muß also ein Amt von gleicher Art, d. h. von gleichem Rang und Einkommen, übertragen werden [26]). Ein Amt von gleichem Rang ist ein solches von gleicher Schwierigkeit der gestellten Aufgaben und mit gleicher Verantwortlichkeit. Für untere und mittlere Beamten, bei denen es auf die Individualität des einzelnen nicht so sehr ankommt, wird sich ein der bisherigen Stellung entsprechender Posten in der neuen Kommune im allgemeinen finden lassen. Schwieriger ist es dagegen, wenn es sich darum handelt, einem höheren oder leitenden Beamten, der bisher einen bestimmten Wirkungskreis zu versehen hatte, zu dem er vermöge seiner Ausbildung und seiner Fähigkeiten bestellt war, eine neue passende Beschäftigungsmöglichkeit zu verschaffen. Er braucht in der neuen Gemeinde nur einen gleichen Aufgabenkreis zu übernehmen und kann nicht ohne seine Zustimmung mit gänzlich anderen Aufgaben befaßt werden. Ist ein solcher Wirkungskreis nicht vorhanden und will der Beamte nicht freiwillig einen anderen übernehmen, so behält er seinen Anspruch auf das bisherige Gehalt, ohne zu Dienstleistungen verpflichtet zu sein. Eine gesetzliche Stütze findet die Möglichkeit, die Beamten einer eingemeindeten Kommune in eine entsprechende Stellung in der neuen Gemeinde zu versetzen, in § 87, Ziff. 1 des preußischen Disziplinargesetzes für nichtrichterliche Beamten vom 21. Juni 1852, nach welchem Beamten im Interesse des Dienstes in ein anderes Amt von nicht geringerem Range und etatsmäßigen Diensteinkommen versetzt werden können, ohne daß es eines Disziplinarverfahrens bedarf. Ein solches Interesse liegt auch dann vor, wenn es sich darum handelt, einen infolge organisatorischer Änderung der Dienstver-

[26]) O.V.G., Bd. 51, S. 413, und Bd. 58, S. 455.

hältnisse beschäftigungslos gewordenen Beamten anderweitige Dienstverrichtungen zu übertragen. Die genannte Vorschrift findet auch auf Kommunalbeamte Anwendung; das folgt mittelbar aus den §§ 1 und 94 des Gesetzes; letzterer schließt nur die Anwendbarkeit der Bestimmungen über einstweilige und gänzliche Versetzung in den Ruhestand auf mittelbare Staatsbeamten aus. Es is auch in der Literatur unbestritten [27]). Für ausgeschlossen wird man eine Versetzung nur da halten müssen, wo ein Beamter in ein ganz bestimmtes Amt auf Grund einer Wahl gekommen ist, denn dann hat er ein vertragsmäßiges bei der Wahl eingeräumtes Recht auf einen gewissen Amtskreis [28]). Sofern nicht eine gütliche Vereinbarung zwischen der Gemeinde und dem Beamten zustande kommt über seine Weiterbeschäftigung, bleibt nichts anderes übrig, als ihn unter Belassung seines vollen Gehaltes und seiner sonstigen dienstlichen Bezüge in den Ruhestand zu versetzen. Das gilt insbesondere für die Bürgermeister, Gemeindevorsteher und sonstige Beamten, die keinem höheren Beamten direkt unterstellt sind, wenn in der neuen Gemeinde ein solcher Posten für sie nicht frei ist. Einen Anspruch darauf, daß für sie eine solche Stelle geschaffen wird, haben sie nicht und eine Beschäftigung in einem Amt, das nicht ebenso unabhängig ist, brauchen sie nicht zu übernehmen. Statt Weiterbezuges des Gehaltes kann ihnen auch eine Abfindungssumme gezahlt werden als Entschädigung dafür, daß sie auf das Recht leitender Beamter zu sein oder das volle Gehalt ohne Leistung von Diensten zu beziehen, verzichten [29]). Kein Beamter kann beanspruchen, daß die Gemeinde mit ihm schon vor der Vollziehung der Eingemeindung Vereinbarungen über seine zukünftige Stellung trifft; er wird durch den staatsrechtlichen Akt der Eingemeindung nach öffentlichem Recht ohne weiteres gebunden. Trotzdem empfiehlt es sich zur Vermeidung von Streitigkeiten und Unklarheiten, daß bereits rechtzeitig ein Übereinkommen mit den Beamten getroffen wird.

III. Häufig fallen die Grenzen eines Gemeindebezirks mit anderen Abgrenzungen zusammen; es entsteht dann die Frage, ob diese durch die Abänderung der Kommunalgrenzen berührt werden. Das ist der Fall, wenn die Gemeindegrenzen gleichzeitig auch die Grenzen eines höhe-

[27]) vgl. z. B. Saran in Pr. Verw.Bl., Bd. 29, S. 631.
[28]) Stier-Somlo, Handbuch, S. 214, Note 91.
[29]) so Mittelstädt in der kommunalen Rundschau 1919, S. 405.

ren Verwaltungsbezirks sind, z. B. eines Kreises, einer Provinz oder eines Regierungsbezirks. Nach der ausdrücklichen Vorschrift des § 4, Abs. 3 der Provinzialordnung und der §§ 3, Abs. 3 und 49, Abs. 4 der Kreisordnung werden die Provinzial- oder Kreisgrenzen von selbst entsprechend den Kommunalgrenzen geändert, wenn sie mit ihnen gleichlaufen [30]).

IV. Unberührt von der Änderung der Gemeindegrenzen bleiben dagegen die Grenzen der Kirchengemeinden. Die kirchlichen Gemeindebezirke bestehen selbständig neben und unabhängig von den politischen Gemeindebezirken, obwohl tatsächlich beide sich vielfach decken. Bei der in der Gegenwart durchgeführten Trennung von Staat und Kirche kann es daher keinem Zweifel unterliegen, daß eine Veränderung der Kommunalgrenzen durch Eingemeindung nicht ohne weiteres auch eine Änderung der Grenzen des Pfarrbezirks nach sich zieht [31]).

V. Ohne Bedeutung ist die kommunale Grenzveränderung ferner für die Einteilung des Gebietes des Deutschen Reichs in Wahlkreise, jedenfalls soweit es sich um Wahlen zum Reichstag oder des Reichspräsidenten, bzw. um Stimmkreise bei Volksentscheiden auf Grund Reichsrechts handelt. Diese Einteilung beruht auf § 7 des Reichswahlgesetzes und der dazu veröffentlichten Anlage, welche das ganze Reichsgebiet in 35 Wahlkreise einteilt. Diese auf Reichsrecht beruhende Einteilung kann nicht durch ein Landesgesetz, erst recht nicht durch einen Beschluß des Staatsministeriums oder der Beschlußbehörde umgeändert werden. Die Bewohner eines eingemeindeten Gebietes müssen also ihre Stimmen in demselben Wahlkreis, wie vor der Eingemeindung, abgeben, selbst wenn die Gemeinde, in welche es einverleibt ist, einem anderen Wahlkreis zugehört.

Anders verhält es sich mit den Wahlkreisen für die Landeswahlen und die Volksabstimmungen auf Grund Landesrechts. In dieser Beziehung bestimmt § 3, Abs. 3 der östl. Kreisordnung, daß eine Veränderung von Gemeinde- oder Gutsbezirksgrenzen, welche zugleich Wahlbezirksgrenzen sind, auch die Veränderung der letzteren ohne weiteres zur Folge hat. Diese Bestimmung hat auch heute noch Gültigkeit, da sie der durch das Gesetz vom 27. 12.

---

[30]) vgl. auch den Ministerialerlaß vom 14. 7. 1878, Min.Bl. i. V. von 1879, S. 3.

[31]) so auch Gilessen, S. 47.

1927 getroffenen Regelung nicht entgegensteht [32]). Regelmäßig werden die Wahlkreisgrenzen mit den Gemeindegrenzen übereinstimmen; trifft dies ausnahmsweise nicht zu, so muß man mangels einer anderweiten Vorschrift den Schluß ziehen, daß dann die Wahlkreisgrenze nicht berührt wird, sondern daß die Grenze durch die jetzt vereinigte Gemeinde hindurchläuft; aus praktischen Gründen wird allerdings in solchen Fällen gleichzeitig eine entsprechende Änderung dieser Grenzen vorgenommen werden.

VI. In der gegenwärtigen Zeit, in der ein sehr großer Teil der Bevölkerung der öffentlichen Fürsorge zur Last fällt, ist es von Bedeutung, ob die kommunale Grenzveränderung auch auf dem Gebiet des Fürsorgerechts irgend welche Wirkung hat. Die ehemals streitigste Frage, ob die Eingemeindung den Lauf der zum Erwerb eines Unterstützungswohnsitzes erforderlichen Frist unterbrechen könnte, ist heute gegenstandslos geworden; die Bestimmung des Reichsgesetzes über den Unterstützungswohnsitz, daß Voraussetzung für seinen Erwerb ein einjähriger ununterbrochener Aufenthalt innerhalb desselben Ortsarmenverbandes ist, ist durch die Reichsverordnung über die Fürsorgepflicht vom 13. Februar 1924 [33]) aufgehoben worden.

Die Fürsorgepflichtverordnung enthält keinerlei Vorschriften über die rechtlichen Verhältnisse der Fürsorgeverbände im Fall einer Eingemeindung. Nach § 2, Abs. 3 der genannten Verordnung kann das Land Gemeinden oder Gemeindeverbände zu Bezirksfürsorgeverbänden erklären. Ist das geschehen, sind also die Grenzen der Gemeinde gleichzeitig Grenzen der Bezirksfürsorgeverbände, so zieht die Veränderung jener auch die der Fürsorgeverbandsgrenzen nach sich [34]). Die Gemeinde, welche eine andere in sich aufnimmt, bleibt abgesehen von der räumlichen Erweiterung unverändert bestehen auch in ihrer Eigenschaft als Bezirksfürsorgeverband; die Fürsorgelasten in den eingemeindeten Gebieten fallen also mit dem Augenblick des Wirksamwerdens der Eingemeindung der neuen Gemeinde zu [35]).

---

[32]) so ausdrücklich Helfritz in Brauchitsch 7 zu § 3, Abs. 3 L.G.O.

[33]) R.Ges.bl., Teil I, S. 100.

[34]) so O.V.G., Bd. 16, S. 235 für das frühere Recht; es gilt auch jetzt, da die Bezirksfürsorgeverbände Rechtsnachfolger der Gesamtarmenverbände sind (§ 34 der V.O. des preuß. Staatsministeriums vom 17. 4. 1924).

[35]) s. unten S. 85.

VII. Entgegengesetzt ist wiederum zu entscheiden bezüglich des Bestandes der allgemeinen Orts- und Landkrankenkassen. Wenn ein Gemeindebezirk, für den eine Krankenkasse errichtet ist, mit einem andern Kommunalbezirk vereinigt wird, so hört weder die Krankenkasse zu bestehen auf noch dehnen sich die Grenzen des Kassenbezirks der aufnehmenden Gemeinde ohne weiteres entsprechend den neuen Gemeindegrenzen aus. Dem stehen die Bestimmungen der Reichsversicherungsordnung entgegen [36]). In den §§ 264 ff. dieses Gesetzes sind die Voraussetzungen für die Auflösung oder Schließung von Krankenkassen enthalten; §§ 266 und 267 zählen die Schließungsgründe auf, und zwar in der Weise, daß weitere Gründe ausgeschlossen sind [37]). Da die Eingemeindung hier nicht erwähnt wird, hat sie eine Schließung der Kassen nicht zur Folge. Es bestehen also für einen Gemeindebezirk zunächst zwei verschiedene Krankenkassen; jedoch können die beiden Kassen nach § 265 R.V.O. miteinander vereinigt werden; das geschieht durch Beschluß ihrer Ausschüsse unter Zustimmung der beteiligten Gemeinden. Nach § 298, Abs. 1, Ziff. 1 findet eine Auseinandersetzung zwischen den betroffenen Kassen statt.

VIII. Bildet eine Gemeinde oder ein Gutsbezirk einen besonderen Amtsgerichtsbezirk, so bewirkt die Abänderung der Gemeindegrenzen oder Gutsbezirksgrenzen ohne weiteres auch die Verlegung der Grenzen des Amtsgerichtsbezirks; das ist in § 21, Abs. 3 des preußischen Ausführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz vom 24. April 1924 ausdrücklich bestimmt. Dasselbe gilt auch für die Grenzen des Grundbuchamts-, Vormundschaftsgerichts oder Nachlaßgerichtsbezirks.

IX. Wichtig ist die Einwirkung einer kommunalen Grenzveränderung auf einen schwebenden Prozeß, in welchem die eingemeindete Gemeinde als Partei auftritt; das kann sie, weil sie als juristische Person des öffentlichen Rechts im ordentlichen Prozeß wie auch in dem Verfahren vor dem Arbeitsgericht parteifähig ist. § 239 Z.P.O. ordnet für den Fall des Todes einer natürlichen Person Unterbrechung des Verfahrens an; eine ausdrückliche entsprechende Vorschrift für juristische Personen gibt es nicht. Es ist aber angezeigt, § 239 Z.P.O. auch dann anzuwenden, wenn bei einer juristischen Person eine der Erb-

[36]) vom 19. 7. 1911.
[37]) Stier-Somlo, R.V.O., Anm. 2 zu § 265 u. Handbuch S. 230.

folge im wesentlichen gleiche Gesamtrechtsnachfolge eintritt, wie es bei einer Eingemeindung geschieht.[38])

X. Hinsichtlich der Grenzen der Standesamtsbezirke sind in der II. Ausführungsanweisung zum Gesetz vom 27. Dezember 1927 sehr genaue Anweisungen enthalten, aus denen zu entnehmen ist, daß diese Grenzen unabhängig von den politischen Gemeindegrenzen sind und mit ihnen nicht von selbst abgeändert werden[39]). Nach § 2 des Personenstandsgesetzes[40]) erfolgt die Bildung der Standesamtsbezirke durch die höhere Verwaltungsbehörde; diese wird aus praktischen Erwägungen ihre Änderung und Angleichung an die Kommunalgrenzen immer vornehmen, sofern sie erforderlich und zweckmäßig ist.

XI. Ebendasselbe gilt für die Grenzen der Innungsbezirke; an einer gesetzlichen Bestimmung fehlt es auch hier. Über die Innungsbezirke sagt lediglich § 82 der Gewerbeordnung, daß sie in der Regel nicht über den Bezirk der höheren Verwaltungsbehörde, in welchem die Innung ihren Sitz nimmt, hinausgehen sollen. Für die Zwangsinnung gilt außerdem die Vorschrift des § 100u Gew.O., derzufolge die Ausdehnung der Zwangsinnung auf einen größeren Bezirk von der höheren Verwaltungsbehörde anzuordnen ist, wenn die Innungsversammlung sie beschließt, die Mehrheit der in die Innung einzubeziehenden Gewerbetreibenden zustimmt und auch nach der Ausdehnung der Bezirk der Innung so abgegrenzt ist, daß kein Mitglied durch die Entfernung seines Wohnsitzes vom Sitz der Innung behindert wird, am Genossenschaftsleben teilzunehmen und die Innungseinrichtungen zu benutzen. Wie Nordbeck[41]) aus der Begründung zu § 100u Gew.O. anführt, war man darüber einig, daß eine weite räumliche Ausdehnung dem Wesen der Innung nicht entspräche, weil die wichtigsten Aufgaben derselben mit Erfolg nur zu lösen seien, wenn die Innungsmitglieder sich auch örtlich naheständen. Dieser Gedanke, zunächst ausgesprochen nur für die Zwangsinnungen, gilt ebensosehr für die anderen Innungen auch. Deshalb ist anzunehmen, daß eine Änderung

---

[38]) vgl. Baumbach. Anm. 1 zu § 239 Z.P.O., der ausdrücklich den Fall der Eingemeindung erwähnt; ferner Gaupp-Stein-Jonas, Anm. I,3 zu § 239 Z.P.O. und Sydow-Busch-Kranz, Anm. 1 zu § 239 Z.P.O.; ebenso für den Arbeitsgerichtsprozeß Dersch-Volkmar, Arb.Ger.Ges. Anm. 2b zu § 10; s. auch Nußbaum, S. 9.

[39]) Min.Bl. i. V., S. 200 ff.

[40]) vom 6. 2. 1875.

[41]) in R. u. Pr. Verw.Bl., Bd. 50, S. 540.

der Grenzen der politischen Gemeinde nicht ohne weiteres auch die der Innungsbezirke nach sich zieht [42]).

XII. Umstritten ist die Einwirkung einer Grenzveränderung auf die Grenzen der Jagdbezirke. Die überwiegende Meinung vertritt die Ansicht, daß diese Grenzen denen der Gemeinde folgen, ohne daß darüber eine besondere Bestimmung getroffen zu werden braucht. Insbesondere hat sich das Reichsgericht bereits in einer Entscheidung vom 8. Januar 1904 dafür ausgesprochen [43]); es führt dort aus, daß die Gemeinde, d. i. die Zwangsgenossenschaft der Grundeigentümer, an den abgeschlossenen Jagdpachtvertrag zwar gebunden sei, aber nur solange, als die bei der Verpachtung obwaltenden Verhältnisse unverändert blieben. Eine Änderung in diesen Verhältnissen trete ein, sobald ein Teil des zum Jagdbezirk gehörigen Gebietes abgetrennt und einem anderen Jagdbezirk zugeschlagen werde; das Gebiet gehöre damit zu einem anderen Jagdbezirk, welcher der Verfügung einer anderen Gemeindebehörde unterstehe. Demnach erlischt das Jagdpachtverhältnis über die Gebietsteile, welche fortan infolge der Eingemeindung zu einem anderen Kommunalbezirk gehören [44]). Soll nun aber der Pächter der Jagd den Pachtzins in der alten Höhe trotz Verkleinerung des Jagdbezirks, den er gepachtet hat, weiterbezahlen? Das wäre offenbar unbillig. Einen Weg weist § 14 der preußischen Jagdordnung [45]); ihrem Wortlaut nach bezieht sich diese Bestimmung zwar nicht auf die Gebietsveränderungen infolge Eingemeindung oder Ausgemeindung, sondern handelt nur davon, daß innerhalb eines gemeinschaftlichen Jagdbezirks durch Einfriedigung oder Zusammenlegung ein Eigenjagdbezirk entsteht, und von dem umgekehrten Fall, daß ein Eigenjagdbezirk durch Teilung diese Eigenschaft einbüßt; die Außengrenzen des gemeinschaftlichen Jagdbezirks bleiben also unberührt. Es wird aber auch hier der gemeinschaftliche Jagdbezirk infolge Entstehung des Eigenjagdbezirks verkleinert bzw. durch Aufhören desselben vergrößert; dasselbe geschieht bei einer Eingemeindung. Deshalb kann man in entsprechender Anwendung des § 114, Abs. 2 der Jagdordnung dem Pächter ein Kündigungsrecht zugestehen; kündigt er

---

[42]) Nordbeck a. a. O.; Landmann Gew.O. § 82, Anm. 2 und § 100 und Anm. 1a.

[43]) R.G.St. 37, S. 48 ff.

[44]) so Peters in Brauchitsch, Bd. II, Anm. 7 zu § 7 Jagd o., Nußbaum, S. 72, Gillesen, S. 47.

[45]) vom 15. Juli 1907.

nicht, so wird der Pachtzins dem veränderten Gebietsstand angepaßt werden müssen [46]).

XIII. Bei jeder Eingemeindung taucht die Frage auf, ob diejenigen Personen, welche in dem Gebiet, das von der einen Kommune abgetrennt und einer anderen zugeschlagn wird, ihren Wohnsitz haben, nunmehr in der neuen Gemeinde ihren Wohnsitz erwerben unter gleichzeitigem Verlust des bisherigen Wohnsitzes. Der Wohnsitz wird begründet durch die Niederlassung an einem Ort mit dem Willen, ihm zum Mittelpunkt der Lebensbeziehungen zu machen. Dieser Wille fehlt den Bewohnern des eingemeindeten Gebietes, sie wollen weiter ihren Wohnsitz an dem Ort behalten, an dem sie bisher ihn innehatten und wollen ebensowenig einen neuen in der durch Aufnahme des Gebiets vergrößerten Kommune begründen. Deshalb findet ein Wechsel des Wohnsitzes nicht statt, sondern lediglich die kommunale Zugehörigkeit ändert sich. Das ist von Bedeutung; denn es ergibt sich hieraus, daß die Einwohner der einverleibten Gebiete zwar fortan als Bewohner der neuen Gemeinde gelten, daß sie aber nicht denen gleichgestellt werden können, die aus einer fremden Gemeinde übersiedeln. Vielmehr haben sie dieselben Rechte und Pflichten, die sie haben würden, wenn sie zu dem Zeitpunkt, als sie Einwohner der jetzt eingemeindeten Kommune wurden, sich bereits in der vergrößerten Gemeinde niedergelassen hätten. Soweit es also für die Gewährung von Rechten und für die Übernahme von Pflichten auf eine gewisse Aufenthaltsdauer ankommt, muß es so angesehen werden, als hätten sie während der Zeit, in welcher sie tatsächlich in der einverleibten Gemeinde ansässig waren, in der neuen Gemeinde ihren Wohnsitz gehabt.

XIV. Wenn eine Person aus der Gemeinde A, aber nicht aus der Gemeinde B ausgewiesen worden ist, fragt es sich, ob sich diese Ausweisung auch auf B erstreckt, falls die Gemeinden A und B miteinander vereinigt werden. Die Frage läßt sich in Ermangelung einer gesetzlichen Bestimmung nur aus dem Zweck der Ausweisung beantworten. Die Ausweisung will die Bewohner eines Gebiets vor zweifelhaften Elementen schützen und ist darum bestrebt, sie räumlich möglichst weit entfernt zu halten. Diese Zweckbestimmung bringt es mit sich, daß

---

[46]) Nußbaum a. a. O., Stier-Somlo, Handbuch, S. 232, Peters a. a. O., Anm. 7 zu § 7 Jagd o.

die Ausweisung ihre Wirkung auf einen möglichst weiten Umkreis erstrecken muß. Es liegt somit im Sinne der die Ausweisung aussprechenden Behörde, daß sie sich auf das jeweils zu ihrem Bezirk gehörende Gebiet bezieht und nicht nur auf das Gebiet in dem Umfang z. Zt. des Erlasses des Ausweisungsbefehls. Es ist also anzunehmen, daß sich die Wirkung einer derartigen Ausweisung bei Erweiterung des Gemeindegebiets von selbst auf den hinzugekommenen Bezirk ausdehnt [47]).

XV. Wichtige Veränderungen können infolge von Eingemeindungen auf steuerrechtlichem Gebiet eintreten. Vorauszuschicken ist, daß bezgl. der vom Reich und den Ländern erhobenen Steuern alles so bleibt, wie es vor der Grenzveränderung war. Aber es gibt heute noch einige Gemeindesteuern; das Kommunalabgabengesetz vom 14. Juli 1893 [48]) hat den Gemeinden gestattet, gewisse indirekte Steuern innerhalb der durch die Reichsgesetze gezogenen Schranken (§ 13) und direkte Steuern vom Grundvermögen und Gewerbebetrieb (§ 23) zu erheben [49]); von besonderer Bedeutung wird die Frage heute wieder für die Bürgersteuer, die ebenfalls eine Gemeindesteuer ist. Über die Art der Erhebung, die Höhe usw. enthalten die Gemeindesteuerordnungen Vorschriften; sie bilden einen Teil der Gemeindeverfassung. Die Verfassung einer Gemeinde aber muß, wie bereits erörtert worden ist [50]), für das gesamte zum Gemeindebezirk gehörige Gebiet eine einheitliche sein. Das führt notwendig zu der Folgerung, daß die in einem eingemeindeten Bezirk vorhandenen Steuerordnungen mit dem Augenblick der Vollziehung der Grenzveränderung zu bestehen aufhören und daß an ihre Stelle die Steuerordnung der aufnehmenden Kommune tritt [51]). Erwähnt sei, daß eine Neuverkündung der Steuerordnung nicht notwendig ist nach der ausdrücklichen Bestimmung des Gesetzes zur Abänderung des Kommunalabgabengesetzes vom 26. 8. 1921.

Ein Bestehenbleiben der bisherigen Steuerordnung und damit ein Nebeneinander zweier verschiedener Steuerordnungen in einem Gemeindebezirk würde auch im Wider-

---

[47]) vgl. G. Frank, S. 91/92.

[48]) Ges.S., S. 152 ff.

[49]) die Worte „sowie vom Einkommen" in § 23 a. a. O. sind seit dem Reichseinkommensteuergesetz vom 29. 3. 1920 fortgefallen.

[50]) s. oben Seite 65.

[51]) ebenso Stephan, Verw.Archiv, Bd. XI, S. 329; G. Franck, S. 95; Köbke, S. 53, und Stier-Somlo, Handbuch, S. 220.

spruch zu § 20 des Kommunalabgabengesetzes stehen, nach welchem die direkten Steuern [52]) auf alle der Besteuerung unterworfenen Pflichtigen nach festen und gleichmäßigen Grundsätzen zu verteilen sind. Von den Bewohnern des eingemeindeten Gebietes können also grundsätzlich nur dieselben Steuern erhoben werden, wie von den Einwohnern der aufnehmenden Gemeinde. Jedoch gibt es von diesem Grundsatz Ausnahmen, die sich aus § 14 des Kommunalabgabengesetzes ergeben; dieser lautet in der jetzt gültigen Fassung: „Steuern auf den Verbrauch von Kartoffeln und Brennstoffen aller Art dürfen nicht neu eingeführt oder in ihren Sätzen erhöht werden." Wird also in der aufnehmenden Gemeinde eine derartige Steuer erhoben, in dem aufgenommenen Bezirk aber nicht, so darf sie hier auch in Zukunft nicht erhoben werden; denn eine Neueinführung der Steuer — etwas anderes würde es nicht bedeuten — ist durch die erwähnte Bestimmung verboten. Ebenso bleibt in dem aufgenommenen Gebiet der niedere Steuersatz in Geltung, auch wenn in der aufnehmenden Kommune ein höherer Satz besteht. Daß es sich in diesen Fällen um eine Neueinführung von Steuern handelt, ist die herrschende Ansicht; sie wird vertreten u. a. von Stier-Somlo [53]) und Nußbaum [54]); anderer Ansicht ist Nöll-Freund [55]) mit der Begründung, daß es sich um besondere Gründe handle, deretwegen die Steuer bisher nur in einem Teil des Gemeindebezirks bestanden habe.

Aber auch abgesehen hiervon waren nach preußischem Recht Ausnahmen von der gleichmäßigen Besteuerung zulässig; besonders bei Eingemeindungen kamen sie häufiger vor, um durch sie kleinere Gemeinden geneigt zu machen, daß sie ihre Zustimmung zu der geplanten Grenzveränderung erklärten. Befreiungen von der Steuerpflicht konnten in Eingemeindungsgesetzen oder in Eingemeindungsverträgen, sofern sie Bestandteil eines Gesetzes wurden, ausgesprochen werden. Wie oben [56]) bereits gesagt ist, können Eingemeindungsgesetze und Eingemeindungsverträge, die Bestandteil eines Gesetzes sind, Abweichungen vom geltenden Recht enthalten, sofern sie sich dabei im Rahmen des Verfassungsrechts halten. Um eine solche zulässige

---

[52]) entsprechendes gilt mangels entgegenstehender Vorschrift auch für die indirekten Steuern.

[53]) Handbuch, S. 221 f.

[54]) a. a. O. Seite 57.

[55]) Kommunalabgabengesetz § 14, No. 3.

[56]) s. oben Seite 49.

Ausnahme handelte es sich, wenn bei Eingemeindungen Steuerbefreiungen oder -erleichterungen bewilligt wurden. Es hat sich aber ergeben, daß derartige Bestimmungen in Eingemeindungsgesetzen und -verträgen, die ursprünglich dazu bestimmt waren, Ungerechtigkeiten und Härten auszugleichen, infolge der Verschiebung aller wirtschaftlicher Werte durch die Geldentwertung der Nachkriegszeit gerade zu dem Gegenteil davon sehr häufig führten; infolge der sehr erheblichen Erhöhung aller Steuersätze wurde der Unterschied zwischen der steuerlichen Belastung der aufnehmenden und der aufgenommenen Gemeinde, der Erleichterungen zugebilligt waren, immer größer und widersprach sehr stark dem Grundsatz einer möglichst gleichmäßigen Verteilung der Lasten. Der Beseitigung dieses Zustandes diente das Gesetz vom 25. Februar 1920 betr. steuerliche Vorrechte in eingemeindeten Ortsteilen [57]). § 1 dieses Gesetzes bestimmt: „Auf Grund steuerlicher Vorrechte, die aus Anlaß von Gemeindebezirksveränderungen, insbesondere Eingemeindungen, den Steuerpflichtigen der eingemeindeten Ortsteile eingeräumt sind, darf die zwischen der steuerlichen Belastung der Steuerpflichtigen des eingemeindeten Ortsteils und derjenigen der Hauptgemeinde, am 1. 4. 1914 oder, falls die Bezirksveränderung (Eingemeindung) später erfolgt ist, am Tage des Inkrafttretens der Veränderung (Eingemeindung) vorhanden gewesene Spannung nicht überschritten werden. Entgegenstehende Bestimmungen, insbesondere in Eingemeindungsgesetzen (Eingemeindungsverträgen) werden insoweit aufgehoben." Diese Bestimmung hat rückwirkende Kraft vom 1. April 1919 ab. Zur Erläuterung dieser Vorschrift heißt es in der Ausführungsanweisung vom 26. April 1920 [58]), es sollten hierdurch die Minderbelastungen der eingemeindeten Gebiete im Vergleich zu den Belastungen der aufnehmenden Kommune auf den früheren Satz zurückgeführt werden. Den Begriff „Spannung" hat das preußische Oberverwaltungsgericht in der Entscheidung vom 8. Februar 1921 [59]) dahin erläutert, daß darunter der Unterschied, der absolute Zwischenraum zwischen der steuerlichen Belastung der Hauptgemeinde und derjenigen der eingemeindeten Bezirke zu verstehen sei, nicht aber ihr Verhältnis zueinander.

---

[57]) Ges.S., S. 61 f.
[58]) Min.Bl. i. V., S. 163.
[59]) Pr. Verw.Bl., Bd. 42, S. 524.

§ 9. Die Rechtswirkungen der Eingemeindung auf privatrechtlichem Gebiet.

I. Gegenüber den Wirkungen einer kommunalen Grenzveränderung auf öffentlich-rechtlichem Gebiet spielen diejenigen in den privatrechtlichen Verhältnissen der Beteiligten nur eine geringe Rolle; immerhin können auch in dieser Beziehung Veränderungen eintreten. Dem steht allerdings ihrem Wortlaut nach die Vorschrift des § 2, Absatz 8 der östl. St.O. entgegen, wenn es hier heißt: „Privatrechtliche Verhältnisse dürfen durch dergleichen Veränderungen niemals gestört werden." Man hat indessen hierbei unter den privatrechtlichen Verhältnissen nur diejenigen Dritter im Gegensatz zu denen der Gemeinde selbst zu verstehen. Die vorliegende Bestimmung ist insoweit ungenau; sie wird aber allgemein in dem einschränkenden Sinne ausgelegt [1]). Was gemeint ist, sagt § 3 der Prov.O. deutlicher, denn in dieser Vorschrift ist klar gesagt: „Die Regelung der Verhältnisse ist unbeschadet aller Privatrechte Dritter zu bewirken."

Die allgemeine Folge der Verbindung mehrerer Kommunen zu einer einzigen ist Eintritt der Rechtsnachfolge [2]). Es sind dabei aber zwei Fälle voneinander zu trennen: wird eine ganze Gemeinde in eine andere einverleibt oder werden mehrere Kommunen zu einer neuen zusammengeschlossen, so wird die aufnehmende oder die neuentstehende Gemeinde die Gesamtrechtsnachfolgerin der bisherigen Gemeinden. In den übrigen Fällen, insbesondere also dem, daß nur Teile einer Gemeinde einer anderen Gemeinde zugeschlagen werden, kann von einer Gesamtrechtsnachfolge nicht die Rede sein; hier bleibt vielmehr die durch Abtrennung von Gebietsteilen verkleinerte Kommune Rechtsträgerin, es sei denn, daß es sich um solche Rechte handelt, die gerade in dem abgeteilten Gebiet ihren Ursprung haben; umgekehrt bleiben auch die Pflichten der verkleinerten Kommune von ihr weiter zu tragen, wenn sie nicht wiederum nur in dem losgetrennten Gebietsstück wurzeln. Wenn diese Ausnahmen vorliegen, tritt insoweit aber lediglich Einzelrechtsnachfolge ein [3]). Aus dem Wesen der Gesamtrechtsnachfolge ergibt sich nun die Folgerung, daß das gesamte Vermögen der aufgelösten Kommunalbezirke auf die vergrößerte oder die neue Gemeinde

---

[1]) vgl. Köbke, S. 41, Schaumann, S. 68.
[2]) s. oben Seite 59.
[3]) vgl. Loschelder, Anm. III D 1a zu § 2 östl. St.O.

übergeht, ohne daß es dazu einer besonderen Übertragung der einzelnen Vermögensstücke bedarf. Dies gilt insbesondere für das Eigentum an Grundstücken; es steht mit dem Augenblick des Wirksamwerdens der Eingemeindung kraft Gesetzes, also ohne Auflassung, der Gesamtrechtsnachfolgerin zu. Durch diesen gesetzlichen Eigentumsübergang wird das Grundbuch unrichtig und ist zu berichtigen [4]). Steht nicht ein solcher Eigentumsübergang mit den Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs in Widerspruch, das diese Art der Übertragung des Eigentums nicht kennt? Die reichsrechtlichen Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches schließen an sich einen auf landesrechtlichen Bestimmungen beruhenden Eigentumsübergang aus; aber in Art. 126 des Einführungsgesetzes zum B.G.B. ist ausdrücklich gesagt, daß durch Landesgesetz das einem Kommunalverband an einem Grundstück zustehende Eigentum auf einen anderen Kommunalverband übertragen werden können. Zweifellos kann danach ein Eingemeindungsgesetz rechtswirksam den Übergang des Eigentums an einem Grundstück von einem Gemeindebezirk auf einen anderen bestimmen. Aber nicht nur dieser Fall wird durch Art. 126 gedeckt, sondern es ist nach dieser Vorschrift auch möglich, daß ein Landesgesetz allgemein die Voraussetzungen für einen Eigentumsübergang feststellt, ohne selbst für einen einzelnen Fall solche Übertragung auszusprechen [5]), denn Art. 126 darf nicht eng ausgelegt werden; insbesondere ist er auch bei Vereinigung von Gemeinden anwendbar [6]). Das bayerische Oberste Landesgericht bestätigt dies in einer Entscheidung vom 17. Juli 1905 [7]), in welcher es sagt, daß bei einer Verschmelzung mehrerer selbständiger Gemeinden zu einer Gesamtgemeinde das Übereinkommen, daß das bisher getrennte Grundvermögen der einzelnen Gemeinden Vermögen der neugebildeten Gesamtgemeinde werden soll, auch ohne Auflassung wirksam sei.

Die Gesamtrechtsnachfolge bedeutet aber nicht nur Übergang der Aktiven der eingemeindeten Kommune auf die aufnehmende, sondern auch Übernahme ihrer Schulden kraft Gesetzes. Die Gläubiger der Gemeinde können sich dagegen nicht wehren, sie brauchen auch ihre Zu-

---

[4]) Kammergericht in O.L.G., Bd. 16, S. 154.

[5]) Staudinger, Anm. 2 A zu Art. 126 E.G. z. B.G.B.; Loening, Anm. 1 zu Art. 126 E.G. z. B.G.B.

[6]) Staudinger a. a. O.; Loening a. a. O.

[7]) Recht 1905, S. 470, No. 1834.

stimmung dazu nicht zu erteilen. Eine dem § 415 B.G.B. entsprechende Vorschrift gibt es nicht und die Bestimmung kann hier nicht angewendet werden. Der Gedanke, der dem § 415 B.G.B. zu Grunde liegt, ist der, daß die Gläubiger gegen Benachteiligungen, die sich daraus ergeben können, daß an die Stelle eines zahlungsfähigen Schuldners ein schlechter tritt, geschützt werden sollen. Die Gefahr einer Verschlechterung der Forderung besteht aber für den Gläubiger einer Gemeinde nicht, jedenfalls nicht in dem Umfang, wie bei Privatschuldnern und vor allen Dingen nicht in normalen wirtschaftlichen Verhältnissen: man darf die gegenwärtige finanzielle Notlage der Kommunen nicht zum Maßstab nehmen, weil sie eine außergewöhnliche ist. Regelmäßig bieten das Aufsichtsrecht des Staates und die Einnahmequellen einer Gemeinde eine ausreichende Sicherheit dafür, daß die Gemeindegläubiger bei einer kommunalen Grenzveränderung keinen Schaden erleiden. Darum sind auch in der Praxis Schwierigkeiten aus diesem Grunde niemals entstanden.

II. Eine besondere Betrachtung verdienen die öffentlichen Stiftungen, welche einer Gemeinde zugefallen sind. Die eigentlichen Stiftungen bilden ein vom übrigen Gemeindevermögen getrenntes Vermögen, welches von der Gemeinde verwaltet wird; es teilt nicht ohne weiteres das Schicksal des sonstigen Vermögens der Kommune. Die hauptsächliche Frage ist die, ob der Kreis der Bezugsberechtigten sich auf die Einwohner des einverleibten Gebietes ausdehnt, sofern diese die Voraussetzungen dafür sonst erfüllen; ob also z. B. der Ertrag einer Stiftung, der zugunsten der Armen der Gemeinde A ausgesetzt ist, fortan ebenso den Armen der mit A vereinigten Gemeinde B zugute kommt. Darüber entscheidet in erster Linie der Wille des Stifters; ist aus ihm, wie auch aus den Satzungen der Stiftungen nichts darüber zu entnehmen, so ist die Entscheidung durch Auslegung des Willens zu treffen. Das wird meistens sehr schwierig sein, wenn keinerlei Anhaltspunkte vorhanden sind, doch wird man grundsätzlich sagen müssen, daß der Stifter an eine Ausdehnung des Gemeindegebietes und des Kreises der Bezugsberechtigten nicht gedacht hat. Seinem Willen dürfte es deshalb in der Regel nicht entsprechen, daß eine solche Ausdehnung vorgenommen wird, weil er an einer Unterstützung ihm vollständig fernstehender Menschen zu seinen Lebzeiten kein Interesse gehabt hätte und weil ferner u. U. der Zweck der Aussetzung des Stiftungsvermögens, eine möglichst wirksame

Unterstützung der Bedachten, vereitelt wird, da der auf den einzelnen entfallende Anteil vielleicht wesentlich verkleinert wird. Der Kreis derjenigen, die nach dem Willen des Stifters Vorteile von der Stiftung genießen sollen, hat regelmäßig zu seinen Lebzeiten zu ihm in einer äußeren oder inneren Beziehung gestanden; die Wahl des Kreises der Bezugsberechtigten ist nicht eine rein zufällige. Deshalb liegt es im allgemeinen eher im Sinne des Stifters, daß er bei einer Erweiterung des Gemeindegebietes nicht ohne weiteres ausgedehnt wird.

§ 10. Die Auseinandersetzung.

Bei allen Eingemeindungen pflegt die Auseinandersetzung der beteiligten Gemeinden und sonstigen Kommunalverbände eine wichtige Rolle zu spielen. Die gesetzlichen Vorschriften über sie sind außerordentlich spärlich. § 2. Abs. 8 der östl. St.O. in der durch die östl. L.G.O. geschaffenen Fassung bestimmt: „Über die infolge derartiger Veränderungen notwendig werdende Auseinandersetzung zwischen den beteiligten Gemeinden beschließt der Kreisausschuß, soweit aber hierbei Stadtgemeinden in Betracht kommen, der Bezirksausschuß, vorbehaltlich der den Beteiligten gegeneinander zustehenden Klage im Verwaltungsstreitverfahren bei diesen Behörden.“ [1]) Im folgenden Absatz sind sodann noch wenige Bestimmungen darüber enthalten, was Inhalt einer Auseinandersetzung sein kann.

Gegenstand der Auseinandersetzung ist in erster Linie die Regelung der wirtschaftlichen Beziehungen der Kommunen zueinander nach erfolgter Grenzveränderung. Sie soll, wie das preußische Oberverwaltungsgericht [2]) sagt, den Zweck haben, die durch die Bezirksveränderung herbeigeführte Gemeinsamkeit von Rechten und Pflichten der beteiligten Kommunen aufzuheben und nötigenfalls die öffentlich- und privatrechtlichen Interessen der Beteiligten auszugleichen. Demnach setzt sie zunächst einmal voraus, daß die Eingemeindung bereits vollzogen ist; eine vorherige Auseinandersetzung ist unzulässig und unterliegt der Aufhebung im Verwaltungsstreitverfahren [3]). Es kann daher niemals das formelle Auseinandersetzungsverfahren gleichzeitig neben dem Eingemeindungsverfahren herlaufen oder

[1]) ebenso § 3 östl. L.G.O.
[2]) O.V.G., Bd. 33, S. 151.
[3]) O.V.G., Bd. 42, S. 1.

gar mit ihm verbunden werden. Das schließt aber nicht aus, daß schon während der Eingemeindungsverhandlungen tatsächlich auch Besprechungen zwischen den Beteiligten gepflogen werden über die zukünftige Gestaltung der wirtschaftlichen und vermögensrechtlichen Beziehungen der Kommunen. Praktisch wird sogar eine bestimmte Garantie für den späteren Verlauf der Auseinandersetzung häufig Bedingung für das Eingehen auf die eigentlichen Eingemeindungsverhandlungen sein. Etwa schon vor Vollzug der Eingemeindung getroffenen Vereinbarungen kommt aber die Bedeutung und Wirkung einer Auseinandersetzung nicht zu [4]). Das Auseinandersetzungsverfahren kommt in Gang auf einen entsprechenden Antrag einer beteiligten Gemeinde oder auch von Amts wegen [5]). Wenn die zuständige Behörde — Kreis- oder Bezirksausschuß — einen Antrag auf Auseinandersetzung ablehnt, so ist dagegen die Beschwerde gegeben gemäß § 121 des Landesverwaltungsgesetzes. Wird dagegen ein Auseinandersetzungsbeschluß erlassen, fühlt sich aber durch ihn eine Gemeinde benachteiligt, so kann sie gegen ihn Klage im Verwaltungsstreitverfahren erheben; sie muß gegen die andere beteiligte Kommune gerichtet werden und ist binnen 14 Tagen seit Bekanntmachung der Entscheidung der Beschlußbehörde zu erheben [6]). Der Antrag der Klage darf sich nicht darauf beschränken, Grundsätze für die Auseinandersetzung festzustellen, sondern er muß auf die Festsetzung einer bestimmten Lastenverteilung oder auf Gewährung einer bestimmten Entschädigung lauten [7]).

Wie sich die Auseinandersetzung im einzelnen Fall gestaltet, darüber lassen sich keine allgemeinen Regeln aufstellen; es richtet sich jeweils nach den besonderen Umständen des konkreten Falles. Aber allgemein gilt für jede Auseinandersetzung hinsichtlich ihres materiellen Inhalts das folgende: Jede Eingemeindung, möge sie in einem vollkommenen Zusammenschluß mehrerer Gemeinden oder in einer teilweisen Abtretung der Gebietsteile einer Gemeinde und ihrer Vereinigung mit einer anderen bestehen, bringt eine Veränderung auch der wirtschaftlichen Verhältnisse mit sich, die für die eine Kommune mit Nutzen, für die andere aber mit Nachteil verbunden sein

---

[4]) O.V.G., Bd. 41, S. 179, und Bd. 36, S. 145.
[5]) Bleck-Loschelder, Anm. 4 zu § 3 östl. L.G.O.
[6]) O.V.G., Bd. 33, S. 139.
[7]) O.V.G. in Pr. Verw.Bl., Bd. 26, S. 501; zum vorstehenden vgl. insbesondere Bleck-Loschelder, Anm. 4 zu § 3 östl. L.G.O.

kann. Hier soll die Auseinandersetzung ausgleichend wirken. Grundsätzlich soll allerdings die Eingemeindung selbst den Ausgleich bringen, da sie ja gerade dazu dienen soll, Unzuträglichkeiten und Mißstände in dem gegenseitigen Verhältnis der Gemeinden zu beheben. Wenn also die Grenzveränderung im öffentlichen Interesse erfolgt — ohne diese Voraussetzung ist sie heute gar nicht mehr möglich — so gewährt die bloße Tatsache der Eingemeindung allein keinen Anspruch auf Ausgleich [8]). Namentlich rechtfertigt der Umstand, daß einer Gemeinde durch die kommunale Bezirksveränderung das Besteuerungsrecht über ein besonders leistungsfähiges Gebiet genommen wird, noch nicht den Anspruch auf Ausgleichung, ebensowenig wie der Verlust des Gebietes selbst. Das preußische Oberverwaltungsgericht hat ferner erkannt, daß der Eintritt von Verschiebungen in der Steuerkraft der beteiligten Kommunen nicht genügt [9]). Für den Ausgleichsanspruch müssen immer besondere Gründe vorliegen; das ist etwa dann der Fall, wenn im Eingemeindungsgesetz oder Eingemeindungsvertrag ein Anspruch ausdrücklich festgestellt ist, weil bei der Eingemeindung, obwohl sie eine gerechtere Verteilung der Rechte und Pflichten in vielen Beziehungen bewirkt, noch einzelne Härten und Ungerechtigkeiten bestehen geblieben sind. Denkbar ist auch, daß eine Gemeinde mit besonders hohen Schulden belastet ist und diese in die aufnehmende Kommune einbringt, so daß deren Bewohner künftig zu ihrer Tilgung beitragen müssen. Oder es bestehen irgendwelche Einrichtungen und Anstalten, an deren Benutzung die Einwohner der anderen Gemeinde teilnehmen, ohne zu den Unkosten ihrer Errichtung beigetragen zu haben. Für solche Fälle bestimmt das Gesetz, daß es zulässig sein soll, eine der Gemeinden zu Vorausleistungen zu verpflichten. Ebenso kann in der Auseinandersetzung festgesetzt werden, daß einem Kommunalbezirk, dem durch die Aufnahme anderer Gemeinde- oder Gutsbezirke erhöhte Ausgaben entstehen, während letztere eine Erleichterung in ihren Verpflichtungen erfahren, Beihilfen gewährt werden. Weil eine Gemeinde meistens zur Zahlung eines größeren Kapitalbetrages nicht in der Lage ist, wird der Ausgleich am besten durch fortlaufende Zahlungen geschaffen. Sie werden in der Form von

---

[8]) O.V.G., Bd. 2, S. 1 u. 15; Stephan a. a. O., S. 320; Stier-Somlo, Handbuch, S. 234; Gillesen, S. 42.

[9]) Pr. Verw.Bl., Bd. 20, S. 163, Bd. 22 S. 167 u. 393.

Zuschlägen zu den Steuern von den Bewohnern der pflichtigen Gebiete erhoben. Eine solche verschieden hohe Besteuerung steht allerdings scheinbar im Widerspruch zu dem bereits erwähnten Grundsatz der gleichmäßigen Besteuerung [10]). Indessen schafft § 2, Abs. 7 der östl. St.O. und § 3, Abs. 2 der östl. L.G.O. insoweit eine Ausnahme von dem Grundsatz des § 20 K.A.G. und geht ihm als lex specialis vor.

Die genannten Fälle sind lediglich Beispiele dafür, wann ein Ausgleichsanspruch gegeben sein kann. Die dritte Ausführungsanweisung zum Gesetz vom 27. 12. 1927 [11]) nennt unter No. 7 die Voraussetzungen für einen Ausgleich wie folgt:

1. wenn ein Teil wesentliche Entlastung erfährt,
2. wenn dieser Teil leistungsfähig ist,
3. wenn der andere Teil erheblich mehr belastet ist,
4. wenn er in seiner Leistungsfähigkeit beschränkt wird,
5. wenn besondere Billigkeitsgründe den Ausgleich fordern.

Eine Ausnahme von dem Grundsatz, daß keine Entschädigung verlangt werden kann, wird vom preußischen Oberverwaltungsgericht namentlich anerkannt für die öffentliche Fürsorge. Die Grenzen der Bezirksfürsorgeverbände ändern sich ohne weiteres mit den Gemeindegrenzen [12]). Solange eine Auseinandersetzung nicht erfolgt ist, ruht die Verpflichtung zur Fürsorge der früheren Fürsorgeverbände auf denjenigen Verbänden, welche durch die Grenzveränderung entstanden oder denen Teile des früheren Verbandes zugeschlagen worden sind, in der Weise, daß sie Dritten gegenüber gemeinschaftlich und ungeteilt haften. Wenn dann in der Auseinandersetzung die Fürsorge von einem der beteiligten Verbände übernommen wird, so kann ihm, wenn besondere Umstände es verlangen, aus Billigkeitsgründen eine Entschädigung dafür zugesprochen werden.[13]) Die zuständige Behörde ist bei Erlaß des Auseinandersetzungsbeschlusses an die von den Gemeinden etwa im Vorwege getroffenen Vereinbarungen nicht gebunden.

Die Behörde hat nicht nur die Aufgabe den Verabredungen der Beteiligten durch ihre Genehmigung die rechtliche Wirksamkeit zu erteilen, sondern sie

---

[10]) § 20 K.A.G., s. oben Seite 122.
[11]) vom 24. 1. 1929, Min.Bl. i. V., S. 95 ff.
[12]) s. oben Seite 71.
[13]) Stier-Somlo, Handbuch, S. 235.

hat die Voraussetzungen für die Auseinandersetzung und etwaige Ausgleichsansprüche selbständig zu prüfen; dabei kann sie nach ihrem freien Ermessen verfahren und ist allein an die Vorschrift gebunden, daß Privatrechte Dritter nicht berührt werden dürfen.

§ 11. Bekanntmachung der Eingemeindung und Wirksamwerden derselben.

§ 2, Abs. 9 östl. St.O. sagt, eine jede kommunale Bezirksveränderung sei durch das Regierungsamtsblatt bekanntzumachen; diese Bestimmung gilt auch heute noch. In den praktisch wichtigsten Fällen, in denen die Grenzveränderung auf gesetzlichem Wege vorgenommen wird, erfolgt die Verkündung des Eingemeindungsgesetzes, wie jedes anderen Gesetzes auch, in der Preußischen Gesetzsammlung. Dadurch wird die Bekanntmachung in dem Regierungsblatt aber nicht überflüssig [1]). Wenn die Grenzveränderung durch einen Beschluß des Staatsministeriums oder der Beschlußbehörde zustandekommt, so kommt die Veröffentlichung in der Gesetzsammlung nicht in Betracht, sondern nur die Bekanntmachung im Regierungsamtsblatt; aber auch ohne sie wird die Eingemeindung rechtswirksam.

Der Zeitpunkt der Wirksamkeit des Eingemeindungsgesetzes richtet sich nach den im allgemeinen für das Inkrafttreten von Gesetzen geltenden Bestimmungen. Sofern daher im Gesetz nichts abweichendes gesagt ist, tritt das Gesetz an dem Tag, der auf das Erscheinen der betr. Ausgabe der Gesetzsammlung folgt, in Wirkung [2]). Das Gesetz kann sich rückwirkende Kraft zulegen bezgl. solcher Punkte, die begrifflich eine Rückwirkung zulassen [3]). Der Eingemeindungsbeschluß wird den sämtlichen Beteiligten mitgeteilt; über den Zeitpunkt seines Wirksamwerdens entscheidet zunächst eine etwa vorhandene ausdrückliche Bestimmung; fehlt sie, so ist der Tag maßgebend, an dem der Beschluß dem letzten der Beteiligten mitgeteilt worden ist.[4])

---

[1]) Bleck-Loschelder, Anm. IV 4d zu § 2 östl. L.G.O.
[2]) O.V.G. in Pr. Verw.Bl., Bd. 32, S. 153.
[3]) ebenso Peters, Grenzen, S. 109.
[4]) O.V.G., Bd. 62, S. 306, Bd. 67, S. 169.

Verzeichnis des benutzten Schrifttums.

Aichele: Über das Eingemeindungsproblem; in der Zeitschrift für Selbstverwaltung 1925, Seite 197 ff.

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reichs, 12. Auflage, Berlin 1930.

Baumbach: Zivilprozeßordnung, 5. Aufl., Berlin 1930.

v. Beckerath: Über das Eingemeindungsproblem; in der Zeitschrift für Selbstverwaltung 1925, S. 205 ff.

Besgen: Die Wirkung der Eingemeindung auf Polizeiverordnungen nach preußischem Recht. Leipziger Dissertation 1909.

Bielschowsky: Das formelle Eingemeindungsrecht in Preußen. Göttinger Dissertation 1930.

Binding: Die Gründung des Norddeutschen Bundes; in der Festgabe für Windscheid, Leipzig 1888.

v. Bitter: Handwörterbuch der preußischen Verwaltung, 3. Aufl. 1928; Artikel „Gemeindebezirke" und „Auseinandersetzung bei Veränderung kommunaler Verbände".

Bleek-Loschelder: Die Landgemeindeordnung für die östlichen Provinzen. Eberswalde 1932.

v. Brauchitsch: Verwaltungsgesetze in Preußen, Bd. 2, II, bearbeitet von Peters, 22. Aufl. 1932; Band 7, Bearbeitet von Helfritz, 19. Aufl. 1930.

Brauer: Die Einwirkung des Gesetzes vom 27. 12. 1927 auf das Eingemeindungsrecht der Gemeindeverfassungsgesetze. Breslauer Dissertation 1929.

Brockhausen: Die Vereinigung und Trennung von Gemeinden, Wien 1893.

Bühler: Die verfassungsrechtliche Unzulässigkeit von Zwangseingemeindungen; in Reichs- und Preußisches Verwaltungsblatt, Band 50, Seite 279 ff.

Busch: Die Entwicklung des Selbstverwaltungsbegriffs im deutschen Verwaltungsrecht. Greifswalder Dissertation 1919.

Dersch-Volkmar: Arbeitsgerichtsgesetz, 4. Aufl. 1931.

Dittmar: Das Recht der Eingemeindung in Preußen. Rostocker Dissertation 1908.

Dominicus: Über die rechtliche Zulässigkeit der zwangsweisen Vereinigung zweier Stadtgemeinden im Wege des Gesetzes; in Reichs- und Preußisches Verwaltungsblatt, Bd. 50, S. 327 f.

Fachinger: Das staatliche Aufsichtsrecht über Gemeinden und Gemeindeverbände in rechtsvergleichender Darstellung unter Berücksichtigung der preußischen Entwürfe. Kölner Dissertation 1928.

Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 8. Auflage 1928.

A. Frank: Die Eingemeindung von Vororten in Städte. Rostocker Dissertation 1908.

G. Frank: Das Eingemeindungsrecht in Württemberg. Tübinger Dissertation 1908.

Gaupp-Stein-Jonas: Die Zivilprozeßordnung für das Deutsche Reich, 14. Aufl., Tübingen 1928.

v. Gerber: Grundzüge des deutschen Staatsrechts, 3. Aufl., Leipzig 1880.

v. Gierke: Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung. Berlin 1887.

v. Gierke: Das deutsche Genossenschaftsrecht. Bd. 2, Berlin 1873.

Glässing: Die rechtliche Zulässigkeit von Zwangseingemeindungen nach Reichsrecht, preußischem und hessischem Landesrecht. Gießener Dissertation 1931.

Glum: Das Recht der Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Art. 127 R.V.; im Archiv des öffentlichen Rechts, neue Folge, Band 17, Seite 379 ff.

Gneist: Der Rechtsstaat. 1882.

v. Hardenberg: Die Rechtsgültigkeit der gesetzlichen Vorschriften über Neuregelung des Eingemeindungsrechts in Preußen; in der Zeitschrift für Kommunalwirtschaft 1928, Seite 1257 ff.

Hatschek: Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts, 7./8. Aufl., Leipzig 1931.

Hensel: Kommunalrecht und Kommunalpolitik in Deutschland; Breslau 1928.

Helfritz: Grundriß des preußischen Kommunalrechts, 2. Auflage, Berlin 1927.

Hoffmann: Reichsversicherungsordnung, Band 2; 5. Aufl. 1927.

Jebens: Zum Eingemeindungs- und Beamtenrecht in Preußen; in Preußisches Verwaltungsblatt, Band 22, Seite 509, und Band 27, Seite 135.

G. Jellinek: Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., Berlin 1914.

W. Jellinek: Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Berlin 1931.

Karner: Die Veränderung von Gemeindebezirken durch Einverleibung; in den Blättern f. administrative Praxis, Bd. 57, S. 145 ff.

Köbke: Die Vereinigung von Stadtgemeinden nach preußischem Verwaltungsrecht, Greifswalder Dissertation 1909.

Koch: Eingemeindungsrecht und Polizeiverordnungen, Erlanger Dissertation 1909.

Kohler: Umwandlung und Erlöschen einer juristischen Person, in der Deutschen Juristenzeitung 1911, Seite 1262.

Kuntze: Der Gesamtakt, ein neuer Rechtsbegriff; in der Festgabe für O. Müller, Leipzig 1892.

Laband: Das Staatsrecht des deutschen Reiches; 5. Aufl. Tübingen 1911.

Landmann: Kommentar zur Gewerbeordnung; 8. Aufl. München 1928/32.

Landsberg: Eingemeindungsfragen; Breslau 1912.

Loening: Eingemeindung und Eingemeindungsverträge; im Preußischen Verwaltungsblatt, Band 29, Seite 657 ff.

Loening-Basch-Staßmann: Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch; Berlin 1932.

Loschelder: Die Städteordnung für die östlichen Provinzen vom 30. 5. 1853; Eberswalde 1931.

O. Mayer: Deutsches Verwaltungsrecht; 3. Aufl. München und Berlin 1924.

Mittelstaedt: Der Einfluß der Eingemeindung auf die Rechtsverhältnisse der beteiligten Beamten; in der Kommunalen Rundschau 1919, S. 402 ff. und 422 ff.

Mosheim: Über die rechtliche Zulässigkeit der zwangsweisen Vereinigung zweier Stadtgemeinden im Wege des Gesetzes; in Reichs- und Preußisches Verwaltungsblatt, Band 50, Seite 117 ff.
Noell-Freund: Kommunalabgabengesetz, 8. Aufl. Berlin 1919.
Nordbeck: Umgemeindung und Innungsgrenzen; in Reichs- und Preußisches Verwaltungsblatt, Band 50, Seite 540.
v. Nußbaum: Die Rechtswirkungen der Eingemeindung nach preußischem Recht; Berlin-Friedenau 1930.
Oppenheimer: Bedeutung der Eingemeindung für Observanzen; in der Zeitschrift „Die Gemeinde", 4. Jahrgang, Heft 19.
Peters: Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, Berlin 1926.
Preuß: Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften; Berlin 1889.
Preuß: Das städtische Amtsrecht in Preußen, Berlin 1902.
Rosin: Souveränität, Staat, Selbstverwaltung; in Hirths Annalen des Deutschen Reichs 1883, Seite 265 ff.
Saran: Die Rechte der Beamten bei Eingemeindungen; in Reichs- und Preußisches Verwaltungsblatt, Band 50, Seite 631.
Schaumann: Das Rechtsinstitut der Eingemeindungsverträge, Leipziger Dissertation 1926.
Schellen: Die Rechtsgültigkeit der neuen preußischen Eingemeindungsbestimmungen; in der Zeitschrift für Kommunalwirtschaft 1928, Seite 719 ff. und 1993 ff.
Schoppen: Das vorläufige Ergebnis der Volkszählung vom 6. 6. 1925; in der Zeitschrift für Kommunalwirtschaft 1925, S. 1118.
Schoen: Das Recht der Kommunalverbände in Preußen; Leipzig 1897.
Staudingers Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, VI. Bd., 1. Teil; 9. Aufl., München 1929.
Stephan: Die Veränderung von Gemeindegrenzen und ihre Rechtsfolgen; im Verwaltungsarchiv, Band XI, Seite 317.
Stier-Somlo: Handbuch des kommunalen Verfassungsrechts in Preußen; 2. Aufl., Mannheim 1928.
ders. Das Grundrecht der kommunalen Selbstverwaltung unter besonderer Berücksichtigung des Eingemeindungsrechts; im Archiv des öffentlichen Rechts, Neue Folge, Band 17, Seite 1 ff.
ders. Eingemeindungsrecht; im Handwörterbuch der Rechtswissenschaften, Band II.
ders. Gemeindebezirke; in v. Stengel-Fleischmanns Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, Band II.
ders. Zum Eingemeindungsrecht in Preußen; in „Das Recht" 1907, Spalte 525 f und 589 f.
ders. Zum Eingemeindungsrecht in Preußen; in der Festschrift für Zitelmann, 1913.
ders. Eingemeindungsrecht und preußisches Oberverwaltungsgericht; in der Festgabe für das Preußische Oberverwaltungsgericht, Berlin 1925.
ders. Reichs- und Landesstaatsrecht, Berlin und Leipzig 1924.
ders. Kommentar zur Reichsversicherungsordnung, Berlin 1915/16.
Sydow-Busch: Zivilprozeßordnung, 20. Aufl., Berlin 1930.

Entscheidungen.

Das Recht; (Recht).
Deutsche Juristenzeitung; (D.J.Z.).
Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts; (O.V.G.).
Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen; (R.G.Z.).
Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen; (R.G.St.).
Goltdammers Archiv.
Johow-Ring: Jahrbuch für Entscheidungen des Kammergerichts; (Johow).
Juristische Wochenschrift; (J.W.).
Lammers-Simon: Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich; (Lammers).
Mugdan-Falkmann: Die Rechtsprechung der Oberlandesgerichte auf dem Gebiet des Zivilrechts; (O.L.G.).

Abkürzungen.

östl. St.O. = Städteordnung für die 6 östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie vom 30. 5. 1853.
östl. L.G.O. = Landgemeindeordnung für die 7 östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie vom 3. 7. 1891.
L.V.G. = Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung v. 3. 7. 1883.
Min.Bl. i. V. = Ministerialblatt für die preußische innere Verwaltung.
Ges.S. = preußische Gesetzsammlung.
Pr. Verw.Bl. = Preußisches Verwaltungsblatt.
R. u. Pr. Verw.Bl. = Reichs- und Preußisches Verwaltungsblatt.
Z. = Zeitschrift.